



(Mettauertal AG, Quelle: www.mettauertal.ch)

Fusions-Check

**Instrument zur Erfolgsmessung von
Gemeindefusionen**

(Forschungsbericht)

Dr. Ursin Fetz / Dr. Curdin Derungs

Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur

Chur, 12. November 2014

Management Summary

Gemeindefusionen finden seit mehr als 10 Jahren vermehrt statt. Die Auswirkungen von Gemeindefusionen sind bisher aber erst in einigen wenigen Bereichen (z.B. Finanzen, Partizipation) untersucht worden. Es fehlte insbesondere ein Messinstrument, mit welchem eine ganzheitliche Darstellung der Auswirkungen unter Berücksichtigung verschiedener Aspekte (ökonomische, soziologische, demokratische) möglich ist.

Das gesamte Forschungsprojekt ist in zwei Phasen gegliedert: In der Entwicklungsphase wurden das Messinstrument als Prototyp-Version erarbeitet (Phase 1). Dieser Teil ist abgeschlossen und es liegen die notwendigen Tools (Gemeindefragebogen, Bevölkerungsfragebogen sowie die dazu notwendigen Auswert-Instrumente inkl. des vorliegenden Forschungsberichts) vor. Danach ist vorgesehen, das Messinstrument flächendeckend oder punktuell bei fusionierten Gemeinden in den interessierten Kantonen einzusetzen (Phase 2). Dies ist abhängig vom Entscheid der Kantone bzw. der fusionierten Gemeinden.

Der Fusions-Check basiert auf der Idee, die Entwicklung einer fusionierten Gemeinde vor der Fusion ($t = 0$) über den Inkraftsetzungszeitpunkt ($t = 1$) mit einem späteren Zeitpunkt ($t = 2$) zu vergleichen. Hauptnutznießer ist deshalb die fusionierte Gemeinde selber, welche im Expertengespräch über Schwachpunkte in der Entwicklung aufgeklärt werden kann. Ein systematischer Vergleich von verschiedenen fusionierten Gemeinden untereinander oder mit nicht fusionierten Referenzgemeinden ist mit zunehmender Anzahl erfasster Gemeinden möglich. Dabei muss der unterschiedlichen Gemeindegrösse und -typologie Rechnung getragen werden.

In der abgeschlossenen Phase 1 wurden die konzeptionellen Grundlagen des Messinstrumentes entwickelt und die Untersuchungsdimensionen festgelegt. Darauf aufbauend wurden mögliche Indikatoren hergeleitet. Anschliessend wurden die Berechnungsverfahren bestimmt, um die Indikatorwerte in Indexwerte umzurechnen. In einem weiteren Arbeitsschritt wurde mit den beteiligten Kantonen eine definitive Auswahl der Indikatoren getroffen. Auf dieser Grundlage konnte das Messinstrument in Form eines Fragebogens für die Gemeindeverwaltung resp. für eine Bevölkerungsbefragung (Datenerhebung) sowie eines Auswertungstools (Datenauswertung) praktisch umgesetzt werden. Um mögliche Stärken und Schwächen des Messinstrumentes zu erkennen, wurde eine Pilot-Befragung als Pretest bei insgesamt fünf fusionierten oder „fusionswilligen“ Gemeinde in den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden und Zürich durchgeführt. Zusätzlich wurden Daten aus bestehenden, offiziellen Datenquellen verwendet (Bundesamt für Statistik, Kantonale Verwaltungen). In einem letzten Schritt wurden die Erkenntnisse zur Konzeption und zu den Einsatzmöglichkeiten des Messinstrumentes zusammengefasst und in einem Workshop mit den beteiligten Kantonen diskutiert.

Es liegt nun ein Messinstrument auf der Basis von nicht weniger als 47 Indikatoren, aufgeteilt auf die in der Fusionsliteratur gängigen Hauptdimensionen

- wirtschaftliche Argumente
- Qualität Demokratie
- gesellschaftliche Faktoren

vor.

Die hohe Anzahl Indikatoren lässt die gestellten Herausforderungen an ein ganzheitliches Messinstrument in einer heterogenen und föderalistisch geprägten Schweizerischen Gemeindeflandschaft eher erwarten. Limitationen sind konzeptioneller (fehlende Messreihen, Einfluss der Gemeindegrosse), methodischer (überlagerte gesellschaftliche Entwicklungen, kantonale Unterschiede) und datenbedingter Natur (Datenerhebung durch Gemeinde und Bevölkerung).

Die fünf Kantone Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich haben das vorliegende Forschungsprojekt ideell und finanziell unterstützt. Es wurde durch Ursin Fetz und Curdin Derungs unter Mitarbeit von Antonia Hidber erarbeitet.

Inhalt

Management Summary	2
1 Grundlagen	6
1.1 Problemstellung	6
1.2 Erkenntnisziele und Forschungsfragen	8
1.3 Methodisches Vorgehen	9
1.4 Untersuchungsgegenstand: Beteiligte Kantone und Pretest-Gemeinden	10
1.5 Konzeptionelle Grundlagen und Untersuchungsdesign	13
1.6 Limitationen	18
2 Beschrieb Indikatoren	20
2.1 Wirtschaftliche Argumente	20
a.) Finanzielle Leistungsfähigkeit	20
b.) Professionalität	22
c.) Aussenwirkung	27
d.) Standortattraktivität	28
2.2 Qualität Demokratie	31
a.) Demokratische Rahmenbedingungen	31
b.) Partizipation	33
c.) Filz/“Vetterliwirtschaft“	35
2.3 Gesellschaftliche Faktoren	36
a.) Bürgernähe	36
b.) Soziale Integration	37
c.) Identifikation mit der Gemeinde	38
3 Ergebnisse Pretest	40
3.1 Methodische Ergebnisse	40
3.2 Materielle Ergebnisse	40
a.) Mettauertal AG	40
b.) Kallnach BE	41

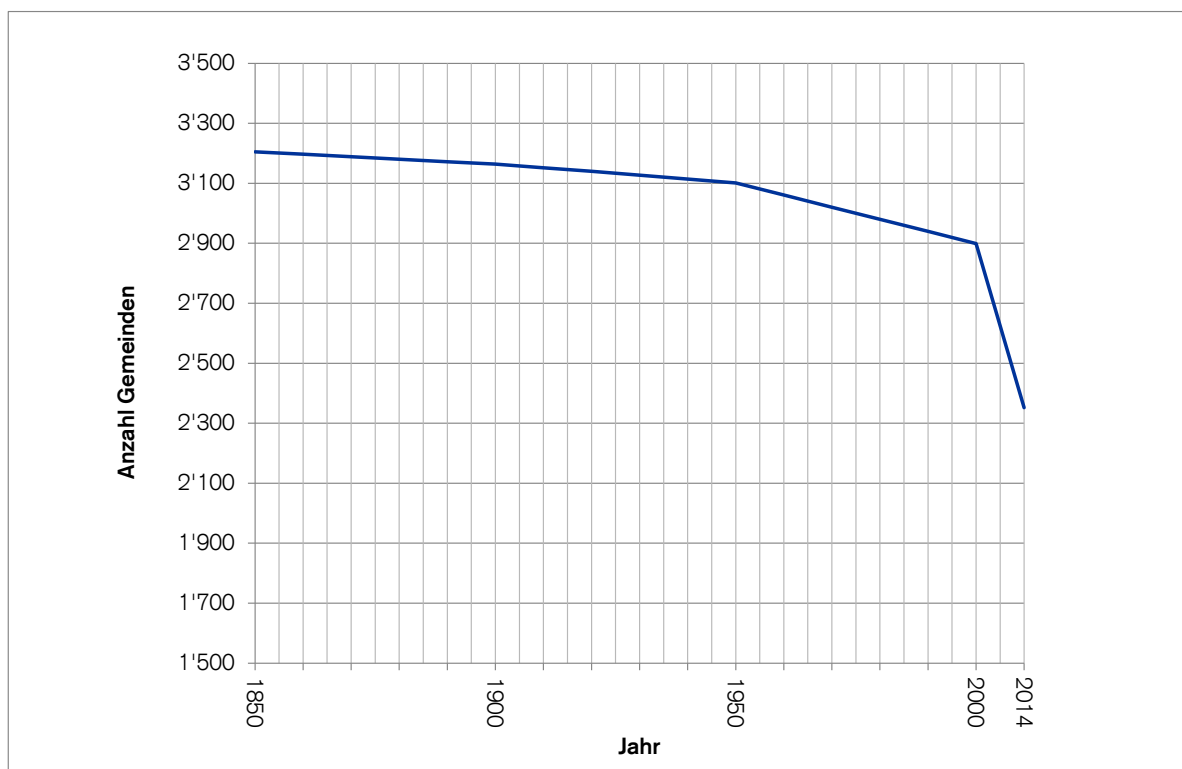
c.) Val Müstair GR.....	42
d.) Sternenberg ZH.....	43
e.) Bauma ZH.....	44
4 Schlussbetrachtung.....	45
Literaturverzeichnis.....	46
Abbildungsverzeichnis.....	49
Anhang 1: Übersicht Indikatoren	50
Anhang 2: Gemeindefragebogen (Auszug).....	53
Anhang 3: Bevölkerungsfragebogen (Auszug).....	55

1 Grundlagen

1.1 Problemstellung

In der Schweiz vollzog sich in den letzten Jahrzehnten eine stark ausgeprägte Veränderung der Gemeindeflandschaft. Seit dem 1.1.2000 sind doppelt so viele Gemeinden verschwunden wie in der gesamten Zeit vorher seit der Gründung des Bundesstaates 1848. Die Abnahme seit der Jahrtausendwende in der Schweiz beträgt 545 Gemeinden auf nunmehr 2'352 Gemeinden (Stand 1.1.2014, vgl. Abbildung 1). Dies kommt einer erheblichen Strukturbereinigung auf kommunaler Ebene gleich. Grund für die anzahlmässige Reduktion sind Gemeindefusionen.

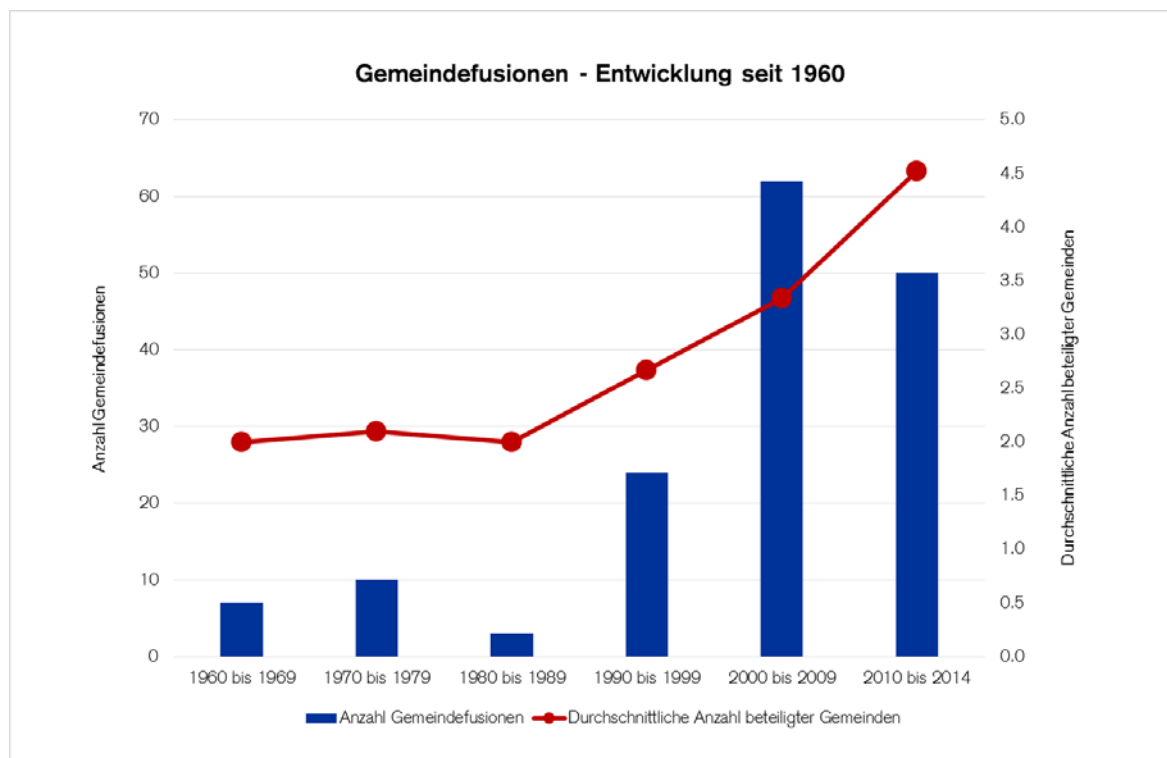
Abbildung 1: Entwicklung Anzahl Gemeinden in der Schweiz



Anmerkung: eigene Darstellung (Daten: BFS, 2014)

Es fällt auf, dass gleichzeitig auch die Anzahl an Gemeinden, die an einer Fusion beteiligt sind, gestiegen ist. Fusionierten in den 60er- bis 80er Jahren durchschnittlich zwei Gemeinden, so ist für die folgenden Jahrzehnte ein Trend in Richtung Grossfusionen festzustellen. So stieg der Durchschnitt im Zeitraum 2010 bis 2014 auf 4.5 Gemeinden pro Gemeindefusion (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Gemeindefusionen



Anmerkung: eigene Berechnungen (Daten: BFS, 2014)

Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Gemeindefusionen in der Schweiz sind verschiedene wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, die Gemeinden in ihrer Leistungsfähigkeit und Selbstständigkeit bedrohen. Zusammengefasst sind aufgrund von empirischen Erkenntnissen und Erfahrungen aus der Praxis folgende Herausforderungen zu nennen:

- Steigende Anforderungen an die Qualität der kommunalen Dienstleistungen und Professionalität der Gemeindeverwaltung und -behörden;
- Zunahme an kommunalen Dienstleistungen aufgrund neuer Bedürfnisse der Einwohner/innen oder erhöhter Anforderungen von Kanton an Gemeinden;
- Anhaltend hoher finanzieller Druck, ausgeglichene Finanzhaushalte zu erreichen, resp. enge finanzielle Spielräume für langfristige Investitionsprojekte;
- Neugestaltung der kantonalen Finanzausgleichssysteme, die Gemeindefusionen fördern resp. Anreize zur Strukturhaltung beseitigen;
- Bevölkerungsrückgang in peripher-ländlichen Gemeinden bei gleichzeitig zunehmender Bevölkerungskonzentration in Zentren;
- Schwierigkeiten in der Besetzung von öffentlichen Ämtern, bedingt durch die abnehmende Bereitschaft der Einwohner/innen, sich zeitlich für ein solches Amt zu engagieren;
- Abnehmendes politisches Engagement in direkt-demokratischen Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene, namentlich die Teilnahme an Gemeindeversammlungen;

- Zunehmende Verflechtung der funktionalen Lebens- und Wirtschaftsräume aufgrund der erhöhten Mobilität, begleitet von einem Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort; sowie
- Zunahme an Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), die zu einer hohen strukturellen Komplexität, wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen einzelnen Gemeinden und gleichzeitig zu einem demokratischen Defizit führen.

Gemeindefusionen werden als ein möglicher Ansatz gesehen, diesen Herausforderungen zu begegnen und die Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden zu erhalten und zu stärken. Bis heute weitestgehend unbekannt sind die mittel- und langfristigen Wirkungen, die von Gemeindefusionen ausgehen. Aus der bestehenden Forschungsliteratur sind einerseits verschiedene Erfolgsfaktoren bekannt, die in der Vorbereitung und Durchführung von Gemeindefusionen zu beachten sind (vgl. Fetz 2009, S. 62). Andererseits liegen empirische Erkenntnisse über die eingetretenen kurzfristigen Wirkungen vor. Diese fokussieren in der Regel auf die ökonomische Entwicklung von fusionierten Gemeinden. Potenzielle Auswirkungen auf politisch-demokratischer und sozialer Ebene werden kaum untersucht. D.h. heute fehlt es vor allem an systematischen Studien über die langfristigen Wirkungen von Gemeindefusionen, die gleichzeitig verschiedene Dimensionen berücksichtigen.

Das vorliegende Forschungsprojekt „Fusions-Check“ setzt an dieser Forschungslücke an. Als Grundlage dienen bisherige Forschungsergebnisse des ZVM-HTW Chur¹ sowie weitere Forschungsliteratur zur Wirkungsweise von Gemeindefusionen in der Schweiz.

1.2 Erkenntnisziele und Forschungsfragen

Aus der Problemstellung lassen sich die Erkenntnisziele und Forschungsfragen des Forschungsprojektes „Fusions-Check“ ableiten.

Übergeordnetes Ziel dieses Projektes ist es, ein umfassendes, mehrdimensionales Messinstrument zu entwickeln, das Auskunft über die mittel- bzw. langfristigen Auswirkungen und damit letztendlich über den Erfolg einer Gemeindefusion gibt. Da mittlerweile einige Fusionen genügend lange in Kraft sind, sind die Voraussetzungen gegeben, verlässliche Erkenntnisse ableiten zu können.

Das Forschungsprojekt „Fusions-Check“ fokussiert sich im Detail auf folgende Forschungsfragen:

- (1) Welche mittel- bis langfristigen Wirkungen von Gemeindefusionen sind zu untersuchen?

¹ Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Wirtschaft und Technik HTW Chur beschäftigt sich seit über fünfzehn Jahren intensiv mit Gemeindefusionen. Neben der aktiven Begleitung von Fusionsprozessen in den Gemeinden (z.B. Wildhaus-Alt St. Johann SG, Bregaglia GR, Ilanz GR, Safiental GR, u.a.m.) sind Gemeindefusionen auch Gegenstand des Forschungsschwerpunkts des ZVM. Im Jahre 2005 ist das KTI-Projekt „Leitfaden für Gemeindefusionen“ durchgeführt worden (Interviewgemeinden: Acquarossa TI, Guttet-Feschel VS, Le Mouret FR, Luchsingen GL, Lugano TI, Rapperswil-Jona SG, Reiden LU, Suraua GR, Willisau LU, Wichtrach BE, Zofingen AG). Die daraus entstandene Publikation hat sich in der Praxis etabliert. Daraus haben sich weitere Auftragsforschungsprojekte mit den Kantonen Freiburg, Glarus und Graubünden ergeben (Fetz/Fischer 2009).

- (2) Wie lassen sich diese in einem Messinstrument methodisch erfassen und bewerten?
- (3) Wie können Kantone und Gemeinden diese Erkenntnisse und das Messinstrument zweckmässig einsetzen?
- (4) Welche Erkenntnisse zum langfristigen Erfolg von Gemeindefusionen lassen sich daraus ableiten?

Damit folgt das Forschungsprojekt einem anwendungsorientierten Ansatz. D.h. die Forschungsfragen sollen mit Hilfe von bestehenden theoretischen und empirischen Erkenntnissen beantwortet und dazu ein Messinstrument für die Verwaltungspraxis entwickelt werden.

1.3 Methodisches Vorgehen

Das Forschungsprojekt ist in zwei Phasen gegliedert: In der Entwicklungsphase werden das Messinstrument als Prototyp-Version erarbeitet (Phase 1). Danach ist vorgesehen, das Messinstrument flächendeckend oder punktuell bei Gemeindefusionen in den beteiligten Kantonen einzusetzen (Phase 2). Dies ist abhängig vom Entscheid der Kantone bzw. der fusionierten Gemeinden.

Im Einzelnen erfolgte die Entwicklungsphase in sieben Schritten (vgl. Abbildung 3):

In Schritt 1 wurden die konzeptionellen Grundlagen des Messinstrumentes entwickelt und die Untersuchungsdimensionen festgelegt. Darauf aufbauend wurden in Schritt 2 mögliche Indikatoren hergeleitet und anschliessend eine Vorauswahl von zweckmässigen Indikatoren getroffen. Die Auswahl erfolgte nach den Kriterien Objektivität², Zuverlässigkeit/Messgenauigkeit³ und Validität⁴ der Messung. Nach der Vorauswahl wurden in Schritt 3 für die ausgewählten Indikatoren Berechnungsverfahren bestimmt, um die Indikatorwerte in Indexwerte umzurechnen. In Schritt 4 wurde die Vorauswahl an Indikatoren in verschiedenen Workshops mit den beteiligten Kantonen revidiert, inhaltlich präzisiert und eine definitive Auswahl getroffen. Auf dieser Grundlage konnte in Schritt 5 das Messinstrument in Form eines Fragebogens für die Gemeindeverwaltung resp. für eine Bevölkerungsbefragung (Datenerhebung) sowie eines Auswertungstools (Datenauswertung) praktisch umgesetzt werden. Um mögliche Stärken und Schwächen des Messinstrumentes zu erkennen, wurde eine Pilot-Befragung als Pretest in Schritt 6 bei insgesamt fünf fusionierten oder „fusionswilligen“ Gemeinde in den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden und Zürich durchgeführt. Befragt wurden die jeweiligen Gemeindeverwaltungen sowie ausgewählte Einwohner/innen dieser

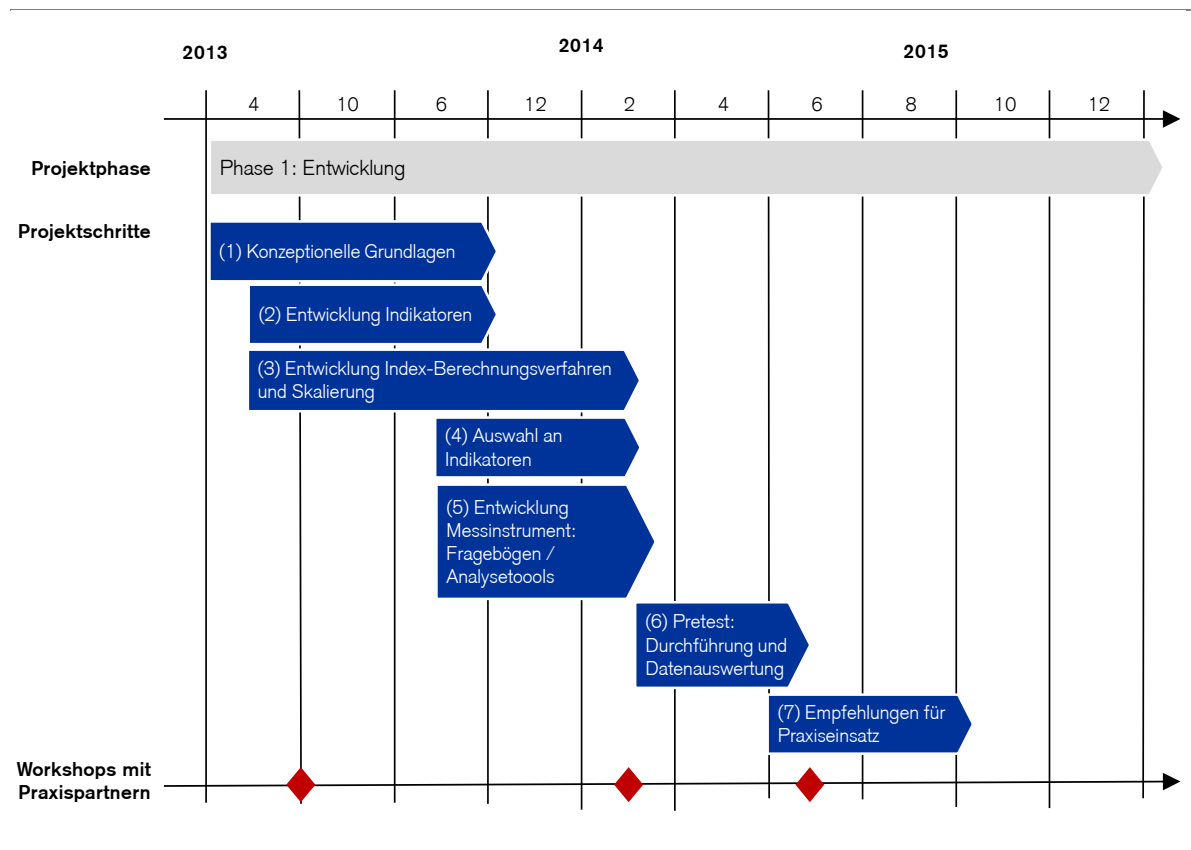
² Die Objektivität ist das Ausmass, in dem ein Untersuchungsergebnis in Durchführung, Auswertung und Interpretation vom Forschenden nicht beeinflusst werden kann, bzw. mehrere Forschende zu übereinstimmenden Ergebnissen kommen.

³ Die Reliabilität gibt die Zuverlässigkeit einer Messung an, d. h. sie macht eine Aussage dazu, inwieweit ein Messergebnis bei einem erneuten Versuch bzw. einer erneuten Befragung unter den gleichen Umständen stabil ist.

⁴ Die Validität ist ein Mass dafür, inwieweit die bei der Messung erzeugten Daten – wie beabsichtigt – die zu messende Grösse repräsentieren. Die Validität bezieht dabei sich auf das Zustandekommen, die Gültigkeit und Übertragbarkeit dieser (induktiven) Schlüsse. Der Validitätsgrad dieser Schlüsse lässt sich jeweils nur diskutieren und abschätzen, nicht aber empirisch „beweisen“.

Gemeinden. Zusätzlich wurden Daten aus bestehenden, offiziellen Datenquellen verwendet (Bundesamt für Statistik [BFS], Kantonale Verwaltungen). Diese Pilot-Datenerhebung erlaubte es zudem, das Auswertungstool zu testen und die grafische Datenauswertung zu konzipieren. In einem letzten Schritt wurden die Erkenntnisse zur Konzeption und zu den Einsatzmöglichkeiten des Messinstruments zusammengefasst und in einem Workshop mit den beteiligten Kantonen diskutiert.

Abbildung 3: Methodisches Vorgehen

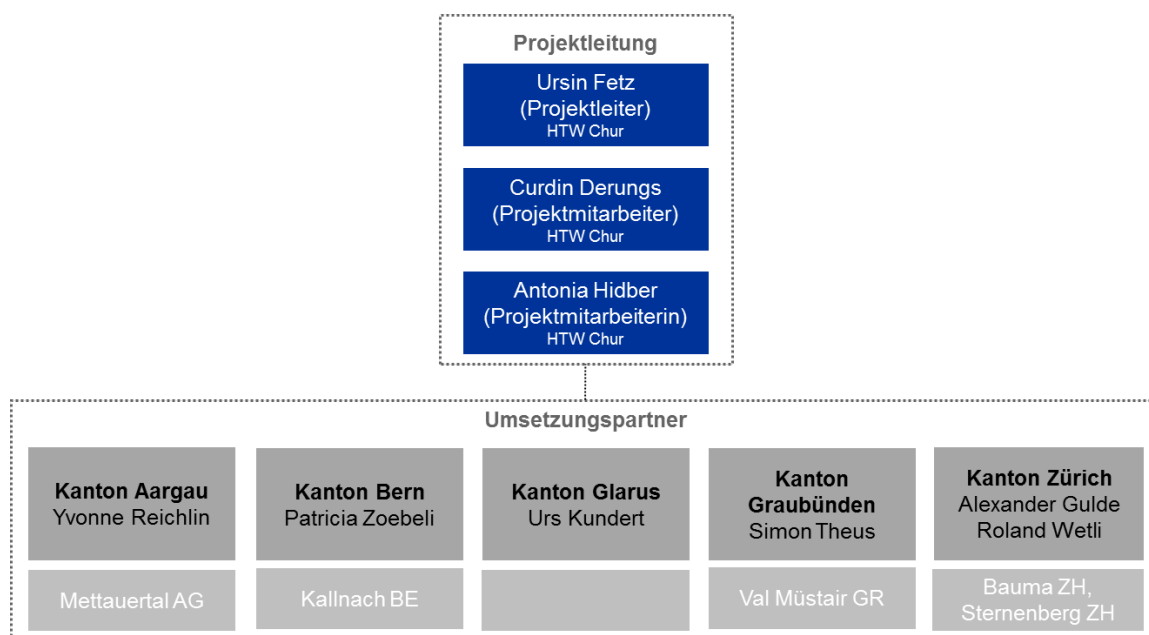


1.4 Untersuchungsgegenstand: Beteiligte Kantone und Pretest-Gemeinden

Um die Praxistauglichkeit des Messinstruments zu gewährleisten, kam den fünf Kantonen, die als Projektpartner fungierten, eine Schlüsselrolle zu. Sie brachten in Workshops die Erfahrungen aus ihren geografisch, rechtlich und strukturell unterschiedlichen Kantonen in die Entwicklung des Messinstruments ein – so sollte erreicht werden, dass der Fusions-Check schlussendlich auf Gemeinden unabhängig von Kanton und Struktur anwendbar ist.

Jeder beteiligte Kanton hatte eine Vertretung in das Projektteam delegiert. Die Projektorganisation präsentierte sich wie folgt:

Abbildung 4: Übersicht über die beteiligten Kantone und Gemeinden



Die Kantonsvertretungen waren auch die Schnittstelle zu den fünf Pilotgemeinden, mit denen der Fusions-Check in einer Pretest-Phase auf seine Praxistauglichkeit getestet wurde.

Kanton Aargau

Zum Kanton Aargau gehören aktuell 213 Gemeinden. In den letzten zehn Jahren reduzierte sich die Anzahl der Gemeinden infolge Gemeindefusionen um 18 und somit um beinahe 8%. Gegenwärtig sind vier Überprüfungsprojekte am Laufen. Im Projekt Fusions-Check vertrat Yvonne Reichlin-Zobrist, Leiterin der Gemeindeabteilung, den Kanton Aargau. Als Pretest-Gemeinde stellte sich Mettauertal zur Verfügung.

Tabelle 1: Mettauertal AG

<i>Pilotgemeinde</i>	<i>Fusion per</i>	<i>Gemeindepräsidium</i>	<i>Einwohner</i>	<i>Ehemalige Gemeinden</i>
Mettauertal	1.1.2010	Peter Weber	1'911	Etzgen, Mettau, Oberhofen, Hottwil, Wil AG

Kanton Bern

Bereits im Jahr 1853 wurde im Kanton Bern die erste Gemeinde fusioniert. Mit der Einführung des Gemeindefusionsgesetzes (GFG) im Jahr 2005 intensivierte sich diese Fusionstätigkeit. Waren es vor zehn Jahren noch 400 Gemeinden, so hat sich diese Zahl inzwischen um annähernd 10% auf 362 Gemeinden reduziert. Aktuell stehen drei beschlossene Fusions-Projekte mit insgesamt 9

Gemeinden auf den 1.1.2015 vor der Umsetzung. Im Projekt Fusions-Check nahm Patricia Zoebeli Einsitz, Koordinatorin Gemeindereformen beim Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. Näher untersucht wurde die Gemeinde Kallnach.

Tabelle 2: Kallnach BE

<i>Pilotgemeinde</i>	<i>Fusion per</i>	<i>Gemeindepräsidium</i>	<i>Einwohner</i>	<i>Ehemalige Gemeinden</i>
Kallnach	1.1.2013	Werner Marti	1'909	Kallnach, Niederried bei Kallnach

Kanton Glarus

Mit der Landsgemeinde im Mai 2006 nahm die Grossfusion im Kanton Glarus ihren Anfang. Obschon Glarner Land- und Regierungsrat eine Reduktion der Gemeinden von 25 auf 10 vorschlugen, wurde ein Einzelantrag aus den Reihen der Landsgemeinde angenommen, die Zahl auf 3 Gemeinden zu reduzieren. Die fusionierten Gemeinden wurden per 1. Januar 2011 operativ tätig. Der annähernd 40'000 Einwohner umfassende Kanton wurde in drei Gemeinden von rund 9'800, 12'400 und 17'300 Einwohner eingeteilt. Für den Fusions-Check engagierte sich vertretend für den Kanton Glarus der Leiter der Fachstelle für Gemeindefragen, Urs Kundert.

Kanton Graubünden

Der Kanton Graubünden besteht aktuell aus 146 Gemeinden. Dieser Zahl sind zahlreiche Gemeindefusionen vorangegangen – in den letzten 10 Jahren wurde die Zahl der Gemeinden im Kanton um über 60 reduziert. Aktuell stehen weitere sechs beschlossene Fusionen mit insgesamt 27 Gemeinden bevor. Simon Theus, stellvertretender Amtsleiter des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden vertrat den Kanton Graubünden in der Projektgruppe des Fusions-Check. Am Pretest beteiligte sich die Gemeinde Val Müstair.

Tabelle 3: Val Müstair GR

<i>Pilotgemeinde</i>	<i>Fusion per</i>	<i>Gemeindepräsidium</i>	<i>Einwohner</i>	<i>Ehemalige Gemeinden</i>
Val Müstair	1.1.2009	Arno Lamprecht	1'565	Fuldera, Lü, Müstair, Sta. Maria Val Müstair, Tschier, Valchava

Kanton Zürich

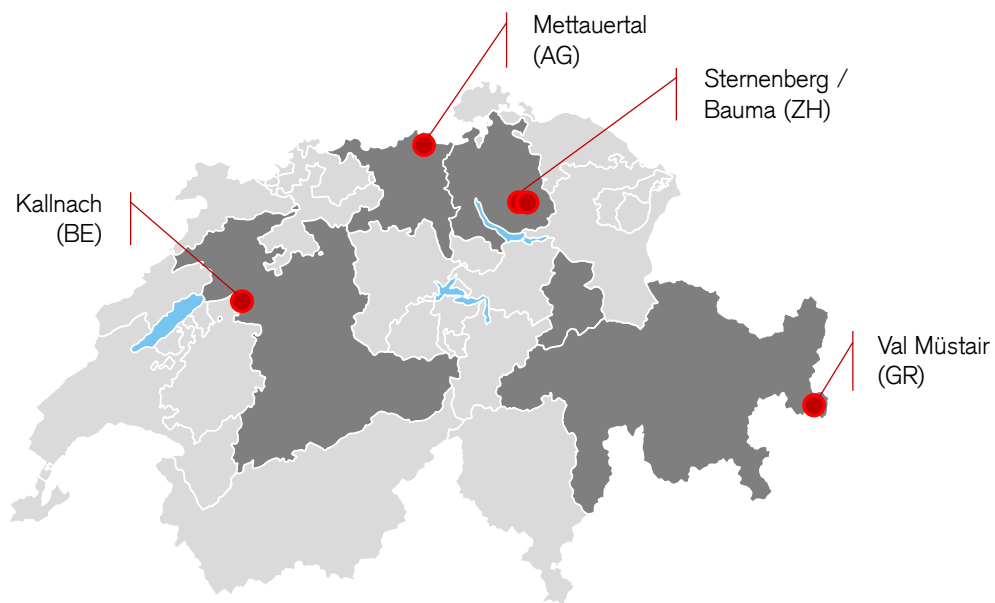
Der Kanton Zürich besteht per Anfang 2014 aus 170 Gemeinden. Seit über 70 Jahren war die Fusion der Gemeinden Bertschikon und Wiesendangen per 1. Januar 2014 wieder die erste. Aktuell ist eine Fusion bevorstehend, drei weitere sind in Prüfung. Im Projekt Fusions-Check wurde der Kanton Zürich vertreten durch Roland Wetli, stellvertretender Abteilungsleiter Gemeinderecht und Alexander Gulde, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Gemeindefinanzen. Als Pretest-Gemeinden stellten sich Bauma und Sternenbergr zur Verfügung.

Tabelle 4: Bauma und Sternenberg ZH

<i>Pilotgemeinde</i>	<i>Fusion per</i>	<i>Gemeindepräsidentin</i>	<i>Einwohner</i>	<i>Bemerkung</i>
Bauma	1.1.2015	Marianne Heimgartner	4'306	Fusion mit Sternenberg
Sternenberg	1.1.2015	Sabine Sieber	351	Fusion mit Bauma

Die Auswahl der Gemeinden erfolgte nach verschiedenen Kriterien. Neben unterschiedlichen Gemeindegrössen, Wirtschaftsstrukturen und Gemeindetypen (agrar-gemischte Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden, industrielle Gemeinden) spielte insbesondere der Fusionszeitpunkt eine wichtige Rolle. Hier wurden Gemeinden berücksichtigt, die bereits länger (Val Müstair, Mettauertal) und kürzlich (Kallnach) fusioniert oder erst den Fusionsentscheid getroffen haben (Bauma / Sternenberg). Abbildung 5 gibt eine Übersicht über die geografische Verteilung der Pilotgemeinden.

Abbildung 5: Geografische Übersicht über die beteiligten Kantone und Gemeinden



1.5 Konzeptionelle Grundlagen und Untersuchungsdesign

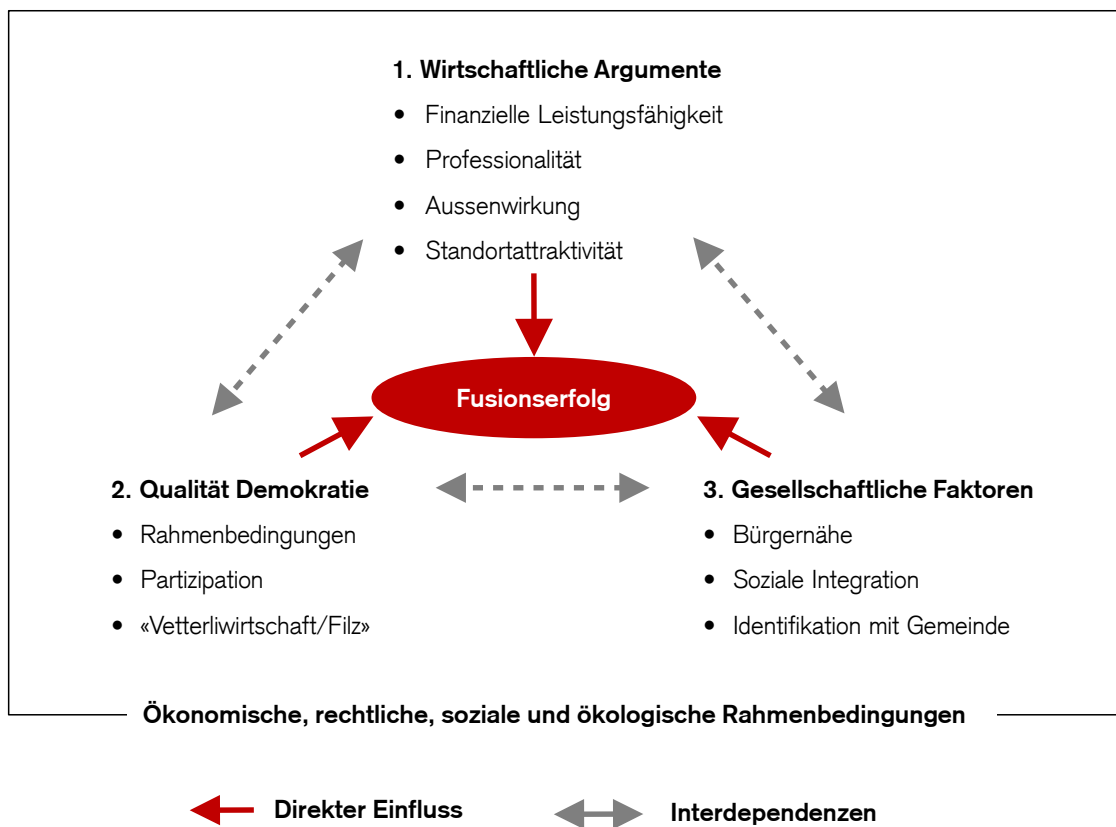
Dimensionen und Kriterien

Argumente für und gegen Gemeindefusionen können unterschiedlich eingeteilt werden. Vorliegend werden drei Dimensionen weiterverfolgt, die sich von den Hauptargumenten bezüglich Vor- und Nachteilen von Fusionen herleiten lassen: Wirtschaftliche Kriterien, Qualität Demokratie und

gesellschaftliche Faktoren. Während Fusionsbefürworter insbesondere wirtschaftliche Argumente und Demokratieargumente ins Feld führen, stützen sich Fusionsgegner meist auf die gesellschaftlichen Faktoren (vgl. Fetz 2009, S. 62 ff.). Alle drei Dimensionen beeinflussen den wahrgenommenen und objektiv messbaren Fusionserfolg.

Diesen Überlegungen folgt das Wirkungsmodell, das dem Messinstrument zugrunde liegt. Abbildung 6 zeigt die Dimensionen mit den jeweiligen Kriterien als Einflussvariablen auf den Fusionserfolg. Einerseits bestehen gegenseitige Abhängigkeiten zwischen den Einflussvariablen, andererseits ist die fusionierte Gemeinde mit ihrer Entwicklung in übergeordneten ökonomischen, rechtlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen eingebettet.

Abbildung 6: Wirkungsmodell – Dimensionen und Kriterien



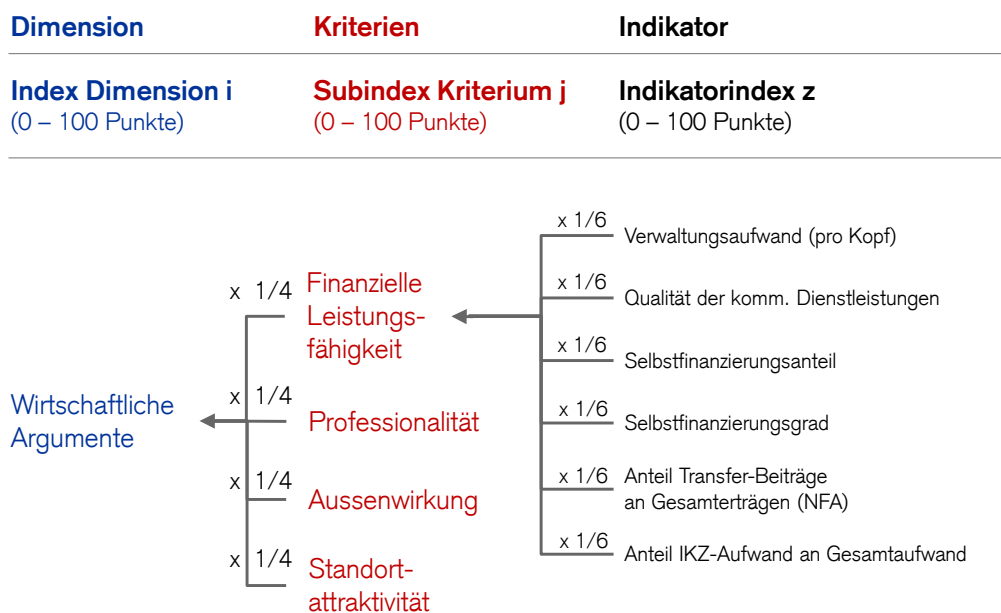
Aufgrund der Literatur sowie eigenen Erfahrungen werden für alle Kriterien verschiedene Unterkriterien definiert. Diese werden in Kapitel 2 zusammen mit den verwendeten Indikatoren näher erläutert.

Indexkonstruktion

Die drei Dimensionen bauen auf insgesamt 10 Kriterien auf, die wiederum über 47 Indikatoren operationalisiert werden. Der Dimension „Wirtschaftliche Argumente“ werden – wie in Abbildung 7 beispielhaft dargestellt – vier Kriterien zugeordnet, die von 31 Indikatoren gemessen werden. In den Dimensionen „Qualität Demokratie“ und „gesellschaftliche Faktoren“ sind es je drei Kriterien mit 9 resp. 7 Indikatoren. D. h. nicht alle Kriterien verfügen über gleich viele Indikatoren. Dadurch haben diese eine unterschiedliche relative Bedeutung, was aber auf der Stufe der Kriterien wieder ausgeglichen wird. Dazu wird folgendes Verfahren angewandt:

Für jeden Indikatorwert wird ein Indikatorwert von 0 bis 100 Punkten zugeordnet. Diese Transformation beruht auf einer linearen Punktezuteilung. Dazu werden für jeden einzelnen Indikator die minimalen und maximalen Grenzwerte bestimmt. Die Skalierung verwendet – wo möglich – bestehende Gemeindedaten für ausgewählte Stichproben an Gemeinden und orientiert sich an den jeweiligen Mittelwerten. Im nächsten Schritt werden die Indikatorindizes pro Kriterium zu einem Subindex zusammengefasst. Die zugeordneten Indikatorindizes werden anteilmässig gewichtet und addiert. Im gleichen Verfahren lassen sich die Subindizes zum Gesamtindex für eine Dimension berechnen. Dieses Vorgehen erlaubt es in der Analyse, die Gemeinden auf den verschiedenen Aggregationsstufen Indikator – Kriterien – Dimension zu betrachten.

Abbildung 7: Indexkonstruktion am Beispiel „Wirtschaftliche Argumente“

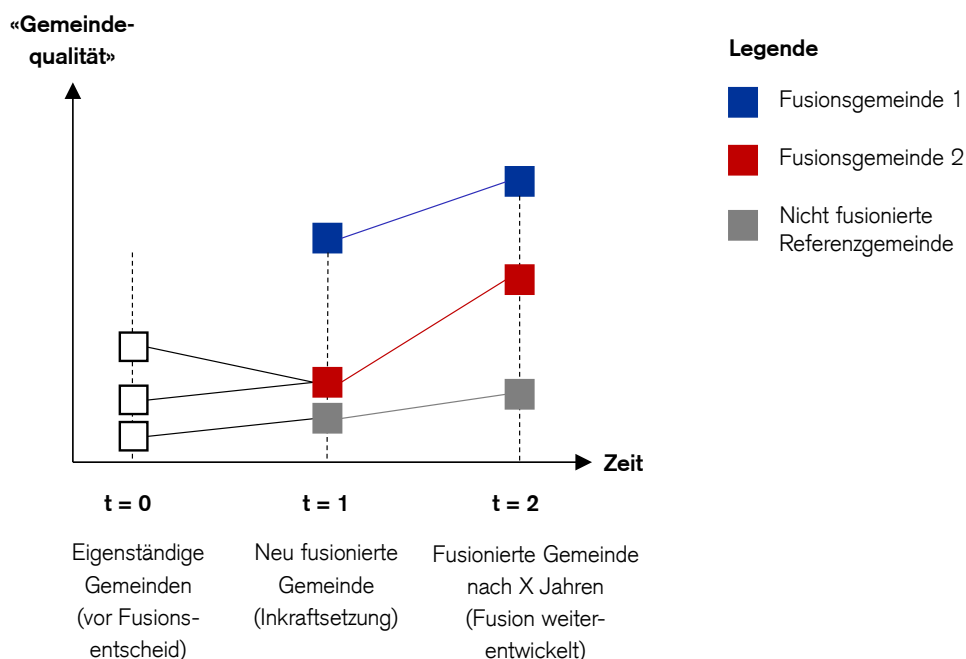


Datenerhebung

Um der gestellten Herausforderung eines ganzheitlichen Messinstruments gerecht zu werden, ist es sinnvoll, eine grosse Anzahl Indikatoren zu definieren. Dies macht die Übungsanlage anspruchsvoll und verlangt nach unterschiedlichen methodischen Instrumenten. Vorliegend wird erstens ein Gemeindefragebogen eingesetzt, um interne quantitative Daten und qualitative Einschätzungen der Gemeindeverwaltung zu erheben. Zweitens werden die Einwohner der Gemeinde mittels Bevölkerungsbefragung eingebunden, um zusätzliche Einschätzungen zu erhalten. Und drittens werden statistische Daten über Primärquellen direkt erfasst.

Zunächst ist festzuhalten, dass verschiedene Untersuchungszeitpunkte zu unterscheiden sind, um verlässliche Ergebnisse zu erhalten. Auszugehen ist dabei vom Zeitpunkt $t = 0$, wo die Gemeinden noch nicht fusioniert sind (vgl. Abbildung 8). Es ist zu erwähnen, dass nachträglich nicht alle Daten aus dieser Zeit mehr mit einem verhältnismässigen Aufwand erfasst werden können. Als Zeitpunkt $t = 1$ gilt grundsätzlich der Fusionszeitpunkt. Da zu diesem Zeitpunkt noch keine Daten vorhanden sind, wird dieser auf den Zeitpunkt des Vorliegens der ersten konsolidierten Finanzergebnisse (ca. 1 ½ Jahre nach Inkraftsetzung) rückdatiert. Der Zeitpunkt $t = 2$ sollte schliesslich mindestens fünf Jahre nach der Fusion festgesetzt werden, um aussagekräftige Ergebnisse ableiten zu können.

Abbildung 8: Untersuchungsdesign



Datenauswertung

Aus messtheoretischer Sicht ergeben sich in Hinblick auf die Datenauswertung und die damit verbundene Validität der Ergebnisse verschiedene Herausforderungen. Diese lassen sich anhand der Abbildung 8 diskutieren. Zentral sind dabei folgende Punkte:

- **Analyse einer fusionierten Gemeinde zu einem bestimmten Zeitpunkt ($t = 0$, $t = 1$, $t = 2$):** Das Messinstrument ist in erster Linie konzipiert, die „Gemeindequalität“ bezogen auf wirtschaftliche, demokratische und soziale Aspekte für eine ausgewählte Fusionsgemeinde zu einem bestimmten Zeitpunkt zu messen. Dies geschieht auf Basis von Indikatoren, die potenziell von einer Fusion beeinflusst werden (z.B. Veränderung der Dienstleistungsqualität und Professionalität der Verwaltung). Der Vergleich zu anderen Gemeinde erfolgt indirekt über die Indexkonstruktion. Denn in der Berechnung der Indexwerte – d.h. in der Transformation der Indikatoren in Indexwerte – wird die Skalierung an den Indikatorenwerten aus einer Stichprobe verschiedener Gemeinden ausgerichtet – soweit dies die Datenlage zulässt. Insgesamt sind hier valide Ergebnisse zu erwarten.
- **Analyse einer fusionierten Gemeinde im Zeitverlauf (Veränderung $t = 0$ zu $t = 1$, $t = 1$ zu $t = 2$):** Der Vergleich der „Gemeindequalität“ einer Fusionsgemeinde im Zeitverlauf ist möglich, allerdings mit Vorbehalten. Vor allem ist die Entwicklung der „Gemeindequalität“ nicht nur vom Fusionsentscheid abhängig. Vielmehr wirken übergeordnete Einflussgrößen, die eine Gemeinde unabhängig von einem Fusionsentscheid massgeblich in ihrer Entwicklung beeinflussen (z.B. allgemeine Konjunkturlage, globale Mobilität, neue Arbeits- und Lebensformen, etc.). Diese Einflussgrößen haben unter Umständen einen grösseren Einfluss als der Fusionsentscheid selbst. Deshalb ist es nur bedingt möglich, die Einflussgrösse „Fusionsentscheid“ auf die „Gemeindequalität“ zu isolieren und zu quantifizieren⁵. Das Messinstrument eignet sich aber vor allem dazu, die zeitliche Entwicklung ausgewählter Indikatoren einer bestimmten Fusionsgemeinde nachzuzeichnen, die unmittelbar von einer Fusion beeinflusst werden (z.B. notwendiges Quorum für ein Referendum, Ämterbesetzung in Gemeindebehörden, Anzahl Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit etc.)
- **Vergleich verschiedener fusionierter Gemeinden zu einem bestimmten Zeitpunkt oder im Zeitverlauf:** Den obigen Überlegungen folgend können übergeordnete Einflussgrößen nicht nur stärker als der Fusionsentscheid auf die „Gemeindequalität“ wirken, sondern ggf. auch je nach Fusionsgemeinde unterschiedlich. Dies beeinträchtigt die unmittelbare Vergleichbarkeit von verschiedenen Fusionsgemeinden zu einem bestimmten Zeitpunkt oder im Zeitvergleich. Je ähnlicher sich die zu vergleichenden Fusionsgemeinden in ihrer Struktur, Ausrichtung, Rolle, Kantonszugehörigkeit, etc. sind, desto eher ist ein Vergleich zulässig. Da dieses Forschungsprojekt sich auf die Analyse von lediglich vier Pilot-

⁵ Das Grundproblem besteht darin, dass die Entwicklung einer bestimmten Gemeinde nicht gleichzeitig mit und ohne Fusion analysiert werden kann. Entweder hat eine Gemeinde fusioniert oder nicht. Um die Wirkung eines Fusionsentscheids auf die „Gemeindequalität“ zu isolieren, ist ein Vergleich mit nicht fusionierten Referenzgemeinden als Kontrollgruppe notwendig (vgl. dazu die methodischen Ausführungen zur kontrafaktischen Wirkungsevaluation, Europäische Union, 2012). Dies ist methodisch und datenbedingt herausfordernd und sprengt den Rahmen der Arbeit.

Gemeinden beschränkt, sind zum jetzigen Zeitpunkt nur bedingt Vergleiche möglich. Am ehesten sind die vier Pilot-Gemeinden als Fallstudien zu interpretieren. Ein systematischer Benchmark ist erst durchführbar, wenn sich die Anzahl an untersuchten Fusionsgemeinden deutlich erhöht (vgl. Ziff. 1.7). Insbesondere soll es dann möglich sein, dass sich Fusionsgemeinden mit ähnlichen Schweizer Gemeinden (gemäss Gemeindetypologie des BFS, vgl. Schuler et al. 2005) vergleichen können.

Zusammengefasst lassen sich die Erkenntnisse aus dem Fusions-Check in erster Linie zur vertieften Analyse einer bestimmten fusionierten Gemeinde nutzen und dabei zeitliche Entwicklungstendenzen aufzeigen. Ein systematischer Vergleich von verschiedenen fusionierten Gemeinden untereinander oder mit nicht fusionierten Referenzgemeinden ist mit zunehmender Anzahl erfasster Gemeinden denkbar.

1.6 Limitationen

Die Einschränkungen der aus diesem Forschungsprojekt gewonnenen Erkenntnisse ergeben sich von konzeptionellen, methodischen und datenbedingten Überlegungen:

- **Konzeptionelle Limitationen:** Die in der Studie gewonnenen Erkenntnisse (vgl. Kapitel 3) sind zum einen methodischer Natur, zum anderen können erste inhaltliche Aussagen zu den untersuchten Gemeinden gemacht werden. Dabei kommt der Auswahl der fusionierten Gemeinden für die Interpretation der Ergebnisse eine hohe Bedeutung zu. Wie bereits dargestellt, stellen die Fallbeispiele verschiedene Typen von Gemeindefusionen dar. Allerdings lassen sich auf dieser Basis nur beschränkt verallgemeinerbare Aussagen ableiten. Um empirisch belastbare Aussagen zur Entwicklung der verschiedenen Typen von Gemeindefusionen und deren Gemeinden zu erhalten, muss die Fallzahl in Zukunft erhöht werden.

Ein weiteres Problem stellt der Einfluss der Gemeindegrösse dar. Durch eine Gemeindefusion wird die neue Gemeinde automatisch grösser. Es stellt sich deshalb die Frage nach dem Einfluss der Gemeindegrösse auf die untersuchten Dimensionen. Bei einigen der gewählten Indikatoren ist der Zusammenhang offensichtlich (z.B. Anzahl Einwohner an Kantonsbevölkerung, Stimmkraftveränderung), bei anderen nur versteckt (z.B. Partizipation). Der Einfluss der Gemeindegrösse kann nicht überall klar von demjenigen der Gemeindefusion abgegrenzt werden (vgl. auch Ladner/Bühlmann 2007, S. 28 ff.).

- **Methodische Limitationen:** Soweit ersichtlich handelt es bei der vorliegenden Forschungsarbeit um den ersten Versuch, den Erfolg von Gemeindefusionen ganzheitlich zu messen. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass viele andere Einflüsse auf die fusionierte Gemeinde einwirken und die eigentlichen Fusionseffekte verwässern. Solche sog. Megatrends sind die gesellschaftlichen Entwicklungen (z.B. Individualisierung), aber auch konkrete politische Entscheide (z.B. neuer kantonaler Finanzausgleich). Schliesslich sind einige Ergebnisse mit der neuen Grösse der Gemeinde erklärbar und weniger auf die Fusion zurückzuführen. Die hohe Anzahl Indikatoren trägt aber trotz dieser Limitationen dazu bei, dass das Schlussergebnis an Qualität gewinnt.

Erschwert wird die Untersuchung auch durch die kantonalen Unterschiede (z.B. Finanzausgleich, Vorgaben Gemeindegesetze etc.). Dies hat zur Folge, dass der „Fusions-Check“ in erster Linie der Fusionsgemeinde weiterhilft. Der Vergleich $t = 0$, $t = 1$ und $t = 2$ zeigt ihre Entwicklung bezüglich der Indikatoren auf. Eine Nebenaussage ist bezüglich der Entwicklung mit anderen Fusionsgemeinden des gleichen Kantons möglich. Schwieriger erscheint der kantonsübergreifende Vergleich. Hier muss in einem Ausbauschnitt des „Fusions-Checks“ wahrscheinlich auf die Gemeindetypologie des BFS zurückgegriffen werden, um Cluster zu bilden.

- **Datenbedingte Limitationen:** Der Aussagegehalt des Fusions-Checks wird massgeblich durch den Umfang und die Qualität der Daten bestimmt. Soweit als möglich stützt sich der Fusions-Check auf bestehende Datenquellen (z.B. BFS). Dies mindert das Risiko von fehlerhaften oder unvollständigen Daten. Die Erhebung von tiefergehenden Daten dagegen erfolgt direkt bei den Gemeinden resp. den Gemeindeschreibern. Der dafür entwickelte Fragebogen leitet und standardisiert die Dateneingabe. Dabei zeigen die Erfahrungen aus der Pilot-Erhebung, dass eine Validierung der Daten und damit Rückfragen bei den Gemeinden punktuell notwendig sind, um eine hohe Datenqualität sicherzustellen. Erschwerend kommt hinzu, dass in einigen wenigen Indikatoren die verwendete Rechnungslegungsstandards (HRM 1/HRM 2) das Ergebnis beeinflussen kann (vgl. Details in Kapitel 2). Für die flächendeckende Bevölkerungsbefragung sind verschiedene Optionen zur Datenerhebung in Zukunft denkbar. Neben der Vollerhebung kann alternativ auch eine Stichprobe aus der Bevölkerung gezogen werden. Hier wird entscheidend sein, die Repräsentativität der erhaltenen Antworten zu gewährleisten.

2 Beschrieb Indikatoren

2.1 Wirtschaftliche Argumente

a.) Finanzielle Leistungsfähigkeit

In der Fusionspraxis spielen Überlegungen zu Kosten und Nutzen eine erhebliche Rolle. Gemeindefusionen können die Effektivität bzw. Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern. Dies gilt unabhängig von der Gemeindegrösse (vgl. Moser/Fischer 2010). In den grösseren Agglomerationsgemeinden fällt durch eine Gemeindefusion der Koordinationsaufwand zwischen den zusammengewachsenen Dörfern weg. In kleinen Gemeinden, insbesondere in ländlichen Gebieten, kann die komplizierte Aufgabenerfüllung durch Gemeindeverbände zugunsten der Eigenerstellung durch die fusionierte Gemeinde beendet werden. Dadurch wird die neue Gemeinde einfacher führbar und die Kosten können dank Skalenerträgen gesenkt werden (Steiner 2002, S. 121 f.).

Im Weiteren ist es mit Gemeindefusionen möglich, die organisatorischen Strukturen innerhalb der Gemeinde zu verbessern, indem Abläufe optimiert und neue Stelleninhaber mit Stellvertretungen eingesetzt werden. Zudem können Aufgaben, Kompetenzen und finanzielle Verantwortung für staatliche Aufgaben in räumliche Übereinstimmung gebracht werden. Allerdings ist zu beachten, dass nie die genau richtige Grösse für alle Aufgaben gefunden werden kann (Fetz 2009, S. 63 mit Verweisen).

Fusionsgegner führen ins Feld, dass nach einer Fusion in der Regel kein Personal abgebaut werde. Zudem gehe die Freiwilligenarbeit zurück. Allfällige Ersparnisse würden auf diese Weise wieder ausgeglichen. Die Fusion von zwei finanzschwachen Gemeinden ergebe keine finanzstarke Gemeinde. Neben den Kosten muss auch die Qualität der kommunalen Dienstleistung gemessen werden. Diese wird durch Gemeindefusionen in der Regel verbessert (Fetz 2009, S. 63 f.; Steiner 2002, S. 122).

In der vorliegenden Arbeit werden Kosteneffekte mit dem Verwaltungsaufwand pro Kopf und der Nutzen mit einer qualitativen Befragung zur Qualität der kommunalen Dienstleistung gemessen. Zudem wird der Selbstfinanzierungsanteil und -grad sowie der Anteil der Beiträge aus dem innerkantonalen Finanzausgleich an den Gesamterträgen und der Anteil des IKZ-Aufwandes am Gesamtaufwand erhoben. Schliesslich wird auch die Brutto-Verschuldung miteinbezogen. Dadurch deckt das Kriterium „finanzielle Leistungsfähigkeit“ einer Gemeinde die Teilaspekte Kosten (Input), Nutzen (Output), Finanzkraft und Finanzautonomie als Teilaspekte ab. Grundlage bilden in der Regel die Daten aus den Jahresrechnungen der Gemeinden.

Indikator 1: Verwaltungsaufwand

Gemeindefusionen verfolgen häufig das erklärte Ziel, die Gemeindeverwaltung zu stärken (Qualitätsverbesserung) oder die Leistungen aufgrund von Grössenvorteilen (sog. Skalenerträge) günstiger zu produzieren (Lüchinger/Stutzer 2002; Steiner 2002, S. 121 f.). Der Indikator fokussiert sich auf die Kosten, d.h. den Input zur Erstellung von Dienstleistungen, als Erfolgskennzahl. Die empirischen Erkenntnisse dazu sind gemischt. In der Tendenz sinkt der Verwaltungsaufwand pro Kopf mit zunehmender Gemeindegrösse bis zu einem Minimum (optimale

Gemeindegrösse), danach steigt er wieder (vgl. Moser/Fischer 2010). Andere Autoren finden keinen statistischen Zusammenhang oder einen leicht positiven Zusammenhang zwischen Gemeindefusion und Verwaltungsaufwand (Lüchinger/Stutzer 2002). Andere Untersuchungen zeigen einen signifikant negativen Zusammenhang (Baroni/Rossi 2011). Allerdings fehlen Langzeitstudien, die den Zusammenhang zwischen Gemeindefusion und der Entwicklung der Verwaltungsaufwände pro Kopf empirisch belastbar untersuchen.

Der Indikator misst die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde auf der Grundlage des Verwaltungsaufwandes pro Kopf.

Indikator 2: Qualität der kommunalen Dienstleistung

Die Kosten allein sind wenig aussagekräftig, wenn die Qualität der kommunalen Dienstleistung nicht einbezogen wird. Diese wird durch Gemeindefusionen in der Regel verbessert. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass grössere Gemeinden Leistungen anbieten können bzw. müssen, welche die Möglichkeiten von Kleingemeinden überschreiten würden (Steiner 2002, S. 122). Die Vermutung liegt nahe, dass kleine Gemeinden durch „Trittbrettfahren“ zulasten von Gemeinden mit Zentrumsfunktion Kosten sparen. Die Zentrumslasten werden ggf. durch die innerkantonalen Finanzausgleichssysteme teilweise oder ganz ausgeglichen.

Der Indikator wird mit Hilfe einer Bevölkerungsbefragung gemessen. Dabei werden unterschiedliche Dienstleistungen wie Schule, Schneeräumung, Betreuung älterer Personen, kommunale Sportanlagen etc. abgefragt.

Indikator 3: Selbstfinanzierungsanteil

Gemeindefusionen werden mit einer steigenden Finanzkraft für die beteiligten Gemeinden begründet. Die Möglichkeit, Investitionen aus eigenen Mittelzuflüssen zu finanzieren, ist deshalb ein zentraler Erfolgsmassstab.

Der Indikator misst als standardisierte Finanzkennzahl den Finanzierungsspielraum einer Gemeinde auf Basis des Selbstfinanzierungsanteils. Dieser zeigt den prozentualen Anteil der Selbstfinanzierung („erwirtschaftete Mittelzuflüsse“) am Finanzertrag („Nettoumsatz“). D.h. der Selbstfinanzierungsanteil gibt an, wie viele Prozente der einnahmewirksamen Erträge (Finanzertrag) für die Selbstfinanzierung zur Verfügung stehen.

Indikator 4: Selbstfinanzierungsgrad

Gemeindefusionen werden mit einer höheren Investitionskraft begründet. Deshalb wird diese Kennzahl für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit verwendet.

Der Indikator misst die Investitionskraft einer Gemeinde auf Basis des Selbstfinanzierungsgrades. Dieser zeigt den prozentualen Anteil der Selbstfinanzierung („erwirtschaftete Mittelzuflüsse“) an den Nettoinvestitionen („Investitionsabflüsse“) der Gemeinde. Je kleiner die Gemeinde ist, desto grössere Schwankungen dieser Kennzahl sind zu erwarten (vgl. Anhang „Finanzkennzahlen“).

Konferenz der Kantonsregierungen [KDK] 2013). Deshalb werden hier die Durchschnittswerte aus den letzten drei verfügbaren Perioden verwendet.

Indikator 5: Anteil Transfer-Beiträge an Gesamterträgen

Eine finanziell autonome Gemeinde bestreitet ihre Aufwände nur zu einem geringen Teil mit Transferleistungen ohne Zweckbindung (in der Hauptsache innerkantonale Finanzausgleichsbeiträge). In der Diskussion um den finanziellen Mehrwert von Fusionen wird deshalb häufig die grössere Finanzautonomie einer fusionierten Gemeinde als Vorteil vorgebracht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass gerade Transferleistungen mit Zweckbindungen für die meisten Gemeinden eine hohe Bedeutung haben resp. kantonale Vorgaben die finanzielle Autonomie stark begrenzen (z.B. im Bereich der Schule) (vgl. Derungs et al. 2012).

Der Indikator misst die lokale Finanzautonomie in Form des Anteils der Transfer-Beiträge (Finanzausgleichsbeiträge) an den Gesamterträgen. Der Indikator kann auf der Homepage der jeweiligen kantonalen Ämter für Gemeinden in Erfahrung gebracht werden.

Indikator 6: Anteil IKZ-Aufwand am Gesamtaufwand

Eine finanziell autonome Gemeinde ist in der Lage, die ihr zugewiesenen Aufgaben selbständig zu erbringen. Macht sie dies häufiger im Rahmen von IKZ zusammen mit anderen Gemeinden, ist dies ein Indiz dafür, dass der Gemeindepereimeter suboptimal gewählt ist. Eine Gemeindefusion von Gemeinden, die zuvor stark miteinander kooperiert haben, führt zu einer Reduktion der Ausgaben für IKZ, gemessen an den Gesamtausgaben.

Der Indikator misst die lokale Finanzautonomie in Form des Anteils des Aufwandes für Leistungen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) am Gesamtaufwand einer Gemeinde (vgl. Fiechter 2010).

Indikator 7: Brutto-Verschuldung

Im Zuge von Gemeindefusion wird argumentiert, dass sich mittel- bis langfristig die Verschuldungssituation verbessert.

Die Kennzahl Bruttoverschuldungsanteil entspricht den Bruttoschulden dividiert durch den Finanzertrag in Prozenten. Der Bruttoverschuldungsanteil zeigt an, wie viele Prozente des Finanzertrages benötigt würden, um die Bruttoschulden abzutragen. Die Finanzkennzahl gibt somit Auskunft über die Verschuldungssituation der Gemeinde.

b.) Professionalität

Von einer fusionierten – und deshalb auch grösseren Gemeinde – wird erwartet, dass sie professioneller agiert, als dies Klein- und Kleinstgemeinden tun können. Durch die nötige Reorganisation im Zuge der Fusion besteht die Möglichkeit, Prozesse und Strukturen anzupassen und allenfalls zu verschlanken. Angebote an die Einwohnerschaft, wie beispielsweise Internetauftritt

oder Öffnungszeiten werden neu überprüft und allenfalls angepasst. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Arbeit nach der Fusion mit einem höheren Perfektionsgrad erledigt wird und damit schliesslich die Bürokratie zunimmt (Fetz 2009, S. 64, Steiner 2002, S. 122). Zudem ist zu beachten, dass im Falle der Fusion mit einer grossen Gemeinde die Professionalität nur in den Kleingemeinden verbessert wird. In der grossen Gemeinde sind Änderungen kaum erkennbar.

Die Professionalität wird zunächst mit dem Umfang des Verwaltungsapparates und der Exekutive gemessen. Daneben interessiert die Wirkung gegenüber der Einwohnerschaft. Untersucht werden deshalb die Erreichbarkeit der Gemeindeverwaltung, die Qualität des Internetauftrittes, der "Bürokratie-Faktor" und die Dauer des Baubewilligungsverfahrens. Ebenfalls gemessen werden die Professionalität der Gemeindeverwaltung und der Behörden sowie die Professionalität der Prozesse bezüglich Dokumentation, IKS-basierte Kontrollen und Stellvertreterregelung.

Indikator 8: Stellenprozente in der Kernverwaltung

Eine professionelle Gemeindeverwaltung benötigt einen Mindestbestand an Mitarbeitenden. Es ist davon auszugehen, dass von einer grösseren Verwaltung in Gemeindefusionen in erster Linie Klein- und Kleinstgemeinden profitieren. Zudem ist zu vermuten, dass kein linearer Zusammenhang zwischen Verwaltungsgrösse und Professionalität besteht, d.h. dieser Effekt mit zunehmender Grösse abnimmt.

Der Indikator misst die Anzahl Stellen (Vollzeitäquivalente) in der Kernverwaltung. Dabei muss für alle Kantone eine einheitliche Definition vorgenommen werden. Ausgangspunkt ist deshalb eine enge Auslegung des Begriffs. Die Mitarbeitenden von ausgelagerten Gemeindebetrieben oder von IKZ-Organisationen werden weitestgehend ausgeklammert, da deren Stellenprozente aufwändig ausgerechnet werden müssten. In unserer Untersuchung werden zudem die Schule resp. die Lehrer/innen aussen vor gelassen und folgende Funktionen berücksichtigt: Gemeindeschreiber, Finanzverwalter, Steuerverwalter, Einwohnerkontrolle, Sozialamt, Gemeindepolizei. Dazu kommen das Bauamt und die technischen Betriebe wie Werkdienst, Forst etc.

Indikator 9: Stellenprozente in der Exekutive

Analog zur Stellendotierung in der Gemeindeverwaltung ist von einem positiven Zusammenhang zwischen Professionalität und Anzahl Stellenprozenten in der Exekutive auszugehen. Allerdings lässt sich diese mit zunehmender Gemeindegösse nicht beliebig ausdehnen, d.h. die in der Gemeindeexekutive eingesetzten Ressourcen nehmen mit der Gemeindegösse nicht linear zu. Vielmehr ist in der Praxis zu beobachten, dass ab einer gewissen Gemeindegösse die Kaderpositionen in der Gemeindeverwaltung aufgestockt werden.

Der Indikator misst die Anzahl Stellen in der Exekutive. Diese ist in der Regel bereits aus der Verfassung abzulesen. Allerdings gibt es Bandbreitenmodelle, wo die Angaben aus der Jahresrechnung bzw. per Anfrage erhoben werden müssen. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich in kleineren Gemeinden, wo die Exekutive mittels Fixum/Taggeld angestellt ist. Hier muss eine Umrechnung in Stellenprozente erfolgen. Basis ist ein Jahressalär von CHF 120'000 für ein 100%-Pensum (ohne Sozialleistungen).

Indikator 10: Aufwand für Beizug Dritter

Aufgrund der zunehmend komplexeren Aufgaben benötigen Gemeinden spezifisches Fachwissen. Es ist in Fusionsprojekten davon auszugehen, dass eine Gemeinde mit wachsender Grösse professioneller organisiert ist und entsprechend weniger oft externe Meinungen respektive externen Rat einholen muss. Allerdings ist in der Praxis bei sehr grossen Gemeinden auch ein gegenteiliger Effekt festzustellen: Je grösser und professioneller die Gemeinde, desto mehr werden zusätzliche Expertisen eingeholt, weil die Anspruchs- und Qualitätshaltung sich stark erhöht hat.

Der Indikator misst die Dienstleistungen Dritter, genauer die Honorare externer Berater, am Gesamtaufwand. Im Vergleich zum Rechnungslegungsstandard HRM1 lässt sich diese Kennzahl unter HRM2 einfacher und genauer identifizieren. Hier ist eine gewisse definitorische Unschärfe bei der Umstellung von HRM1 auf HRM2 zu erwarten. Auch spielt die Verbuchungspraxis eine Rolle.

Indikator 11: Telefonische Erreichbarkeit/Öffnungszeiten Gemeindehaus

Die telefonische Erreichbarkeit und die Öffnungszeiten des Gemeindehauses sind für die Einwohner/innen wichtige Kriterien zur Qualitätsbeurteilung. Grössere Gemeinden zeichnen sich durch eine stärkere Präsenz und Verfügbarkeit der Gemeindeangestellten aus. Deren Erreichbarkeit wird im Rahmen von Gemeindefusionen tendenziell gestärkt.

Der Indikator misst die Anzahl an Stunden, an denen die Gemeindeverwaltung telefonisch oder physisch erreichbar ist. Bei Verwaltungen mit mehreren Verwaltungsgebäuden werden die Öffnungszeiten desjenigen Gebäudes gezählt, in welcher die Gemeinde- oder Stadtkanzlei untergebracht ist. Bei der Zählung der Schalterstunden sowie bei der Zählung der Stunden der telefonischen Erreichbarkeit werden die Stunden vor 08:00 Uhr, zwischen 12:00 und 14:00 und diejenigen nach 17:00 Uhr doppelt gewichtet. Diese Öffnungszeiten bieten den Einwohner/innen einen besonderen Mehrwert.

Indikator 12: Qualität Internetauftritt

Im Zeitalter des e-Schalters kommt dem Internet-Auftritt der Gemeinde eine zentrale Rolle zu. Es wird vermutet, dass die Homepage einer fusionierten Gemeinde professioneller aufbereitet und allenfalls mit spezifischeren Daten abgefüllt wird. Der Informationsgehalt und die Möglichkeiten für die Bevölkerung und Unternehmen, öffentliche Dienstleistungen online zu beziehen resp. Geschäfte elektronisch abwickeln zu können, steigen erfahrungsgemäss in grösseren Gemeinden.

Der Indikator soll die Qualität eines Gemeinde-Internetauftritts anhand der Zugänglichkeit und Verfügbarkeit verschiedener wichtiger Formulare testen (z.B. Baubewilligungsformular, Formular Individuelle Prämienverbilligung). Zudem wird die Bevölkerung zur wahrgenommenen Qualität des Internetauftritts ihrer Gemeinde befragt.

Indikator 13: Kommunikation/Information

Einwohner/innen erwarten eine aktive Kommunikation und Information seitens der kommunalen Behörden. Dies geht heute über die Publikation von amtlichen Mitteilungen hinaus. Gemeinden

investieren immer mehr in ihre Online-Informationsangebote, bedienen aber nach wie vor immer noch verschiedene traditionelle Informationskanäle (z.B. Informationen an der Gemeindeversammlung, Dorfzeitung, etc.).

Eine hohe Kommunikations- und Informationsprofessionalität der Gemeinden bedingt einen grossen Ressourceneinsatz. Auch müssen entsprechende Kompetenzen in der Gemeindeverwaltung aufgebaut werden. In grösseren Gemeinden sind die Voraussetzungen für eine qualitativ gute Kommunikation und eine regelmässige Information eher gegeben als in Kleinstgemeinden. Allerdings ist der Informationsbedarf über "offizielle" Kanäle in kleineren Gemeinden geringer, da die Wege zur Gemeindeverwaltung kürzer sind resp. vieles auf dem informellen Weg kommuniziert werden kann.

Der Indikator basiert auf einer Befragung der Gemeinde und der Bevölkerung. Untersucht wird z.B. die Ausbildung des Kommunikationsverantwortlichen, das jährliche Budget für Kommunikation, der einheitliche Auftritt ("Corporate Design") sowie die Nutzung der Gemeinde-Website durch die Bevölkerung.

Indikator 14: Bürokratie

Es besteht die Gefahr, dass die Arbeit nach der Gemeindefusion mit einem höheren Perfektionsgrad erledigt wird und damit schliesslich die Bürokratie zunimmt (Fetz, S. 64; Steiner, S. 122). In der vorliegenden Arbeit wird versucht, dies exemplarisch mit dem Prozess „Durchführung einer Veranstaltung“ in Erfahrung zu bringen. Jede Gemeinde ist mit entsprechenden Anfragen von Vereinen und Privaten konfrontiert.

Der Indikator misst das Ausmass der Bürokratie am Umfang der Angaben, die von Vereinen und Privaten zur Durchführung einer Veranstaltung von der Gemeinde gefordert werden. Dem Indikator liegt die Überlegung zugrunde, dass eine solche Anfrage in der Kleingemeinde informell gestellt werden kann, während die fusionierte Gemeinde komplizierte, mehrseitige Formulare ins Netz stellt (z.B. je ein separates Formular für Bewilligung, Einsatz von Laseranlagen usw.).

Nicht weiterverfolgt wurde die Idee der Messung der Anzahl Gesetze und Verordnungen. Der Indikator wäre an sich interessant, denn es ist anzunehmen, dass die Fusion eine „Gesetzesflut“ auslöst. Die Messung wird durch den Umstand verunmöglicht, dass in schlecht geführten Kleinstgemeinden die tiefe Anzahl Gesetze dem Legitimitätsgrundsatz zuwider läuft.

Indikator 15: Professionalität der Behörden/Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung

Für Einwohner/innen ist für die Zufriedenheit mit dem Gemeinwesen oft die bei Gemeindebehörden und -verwaltung wahrgenommene Kompetenz entscheidend. Die empirische Evidenz zwischen Kompetenz und Gemeindegrösse ist widersprüchlich (vgl. Ladner/Bühlmann 2002, S. 149), d.h. in grösseren Gemeinden muss die Kompetenz nicht zwingend höher sein als in Kleingemeinden. Trotzdem gewinnt eine grössere Gemeinde als Arbeitgeberin an Attraktivität. Damit steigen die Chancen, hoch qualifizierte und kompetente Arbeitnehmer/innen anziehen und beschäftigen zu können.

Der Indikator misst die Kompetenz und die Kundenfreundlichkeit der Behörden und der Mitarbeitenden. Einerseits wird die Wahrnehmung der Bevölkerung zu Kompetenz der Behördenmitglieder und zu Kompetenz, Flexibilität, Effizienz und Freundlichkeit der Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung abgefragt. Andererseits werden die Ausbildungsabschlüsse der Mitglieder der Exekutivbehörde berücksichtigt.

Indikator 16: Datum der Verabschiedung der Jahresrechnung durch die Legislative

Professionalität zeigt sich in der Praxis auch in der Qualität und Erstellung der Jahresrechnungen. Grössere Gemeinden sind oft eher in der Lage, die Jahresrechnung in einer angemessenen Frist aufzuarbeiten. Je früher die Jahresrechnungen vorliegen, desto schneller kann eine Gemeinde reagieren und umso wirkungsvoller ist die finanzielle Steuerung einer Gemeinde.

Der Indikator misst den Zeitpunkt der Verabschiedung der Jahresrechnung durch den Souverän. Die Abstimmung findet nur über eine qualitativ gute Jahresrechnung statt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gewisse Gemeinden die revidierte Jahresrechnung erst an einem nationalen Abstimmungstermin vorlegen und dadurch „Zeit“ verlieren. Zudem verfügen einige der untersuchten Kantone über vordefinierte „Stichtage“, an denen die Gemeinden ihre Jahresrechnungen spätestens beim kantonalen Gemeindeamt einreichen müssen. Dies erschwert den interkantonalen Vergleich.

Indikator 17: Dauer Baubewilligungsverfahren

Die Professionalität der Gemeindebehörden eröffnet sich den Einwohner/innen besonders in Bauprojekten. Grössere Gemeinden können aufgrund der höheren Fallzahl an Baubewilligungen eine höhere Professionalität resp. kürzere Bearbeitungszeiten erreichen. Dies v.a. deshalb, weil sie mehr Erfahrungen sammeln und den Prozess optimieren. Grosse Gemeinden verfügen oft über so hohe Fallzahlen, dass sich sogar eine verwaltungsinterne Spezialisierung lohnt.

Der Indikator misst die Dauer des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens (Baubewilligung innerhalb Bauzone) resp. deren Abweichung von einer vorgegebenen Standarddauer. Da es sich dabei um einen Standardprozess handelt, der in jeder Schweizer Gemeinde abläuft, eignet er sich als Indikator gut. Die Verfahren werden in drei Kategorien, abhängig von der Bausumme, unterteilt.

Indikator 18: Prozessdokumentation

Professionelle Gemeinden beherrschen ihre Prozesse und nutzen die Prozessdokumentation, um einzelne Arbeitsschritte, Kompetenzen und Verantwortungsbereiche festzulegen. Die Prozessdokumentation ist einerseits Grundlage für das Design schlanker und effizienter Ablaufprozesse in der Verwaltung (Workflow) und andererseits bedeutend für eine wirkungsvolle interne Kontrolle (IKS). Grössere Gemeinden sind denn eher in der Lage, die entsprechenden Ressourcen für die Aufarbeitung und Bewirtschaftung der Prozessdokumentation zur Verfügung zu stellen. Mit der Einführung von HRM 2 wird in Zukunft von allen Gemeinden ein IKS-Nachweis verlangt.

Der Indikator misst die Professionalität in der Prozessdokumentation. Dazu werden die Gemeinden zu ihren Führungs- (z.B. Risikomanagement), Kern- (z.B. Steuern) und Unterstützungsprozessen (z.B. Informatik) befragt.

Indikator 19: Stellvertreterregelung

Kritisch für jede professionell geführte Gemeinde ist die hohe Abhängigkeit von einzelnen Schlüsselpersonen (z.B. Gemeindeschreiber). Deren Ausfall birgt ein erhebliches Risiko für die Funktions- und Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und ihrer Verwaltung. Je grösser eine Gemeinde ist, umso eher kann die Stellvertretung sichergestellt werden.

Der Indikator misst, ob für die Schlüsselstellen der Verwaltung eine Stellvertreterregelung vorhanden ist. Schlüsselstellen sind Gemeindeschreiber, Finanzverwalter, Steuersekretär, Bauverwalter, Leiter Sozialamt (vgl. Indikator 8: Kernverwaltung; zwischen Indikator 8 und 19 besteht eine gewisse Korrelation).

c.) Aussenwirkung

Befürworter von Gemeindefusionen betonen, dass eine grössere Gemeinde ihre Interessen gegenüber Nachbargemeinden, Kanton und Bund einbringen kann und mehr Ausstrahlungskraft gegen aussen hat. Dies begünstigt die relative Position einer grossen fusionierten Gemeinde im Standortwettbewerb im Vergleich zu vielen nicht fusionierten Einzelgemeinden (vgl. auch lit. d.) Standortattraktivität). Einschränkend ist anzumerken, dass eine positive Aussenwirkung einer Gemeinde nicht nur von deren Grösse abhängt. Mitentscheidend sind oft auch Einzelpersonen, die eine Gemeinde besonders gut vertreten und vermarkten können, oder besondere geografische, touristische, architektonische oder kulturelle Alleinstellungsmerkmale (z.B. spezifische Lage, Berge, Feste etc.).

Die Daten stammen neben der Befragung der Gemeinde und der Bevölkerung aus der Bevölkerungsstatistik des BFS.

Indikator 20: Wahrnehmung

Die Aussenwirkung einer Gemeinde ist durch die subjektive Wahrnehmung und Anspruchshaltung der Gemeindebehörden und der Bevölkerung beeinflusst. Diese muss nicht mit der Gemeindegrösse korrelieren.

Der Indikator wird als Wahrnehmungsindex bei der Bevölkerung und bei der Gemeinde erhoben. Gefragt wurde nach der Wirkung gegenüber der Öffentlichkeit, anderen Amtsstellen oder Behörden, zur regionalen Bedeutung sowie der Wahrnehmung auf der Kantonsebene.

Indikator 21: Anzahl Einwohner an Kantonsbevölkerung

Wie bereits dargelegt, wird die Aussenwirkung einer Gemeinde auch durch ihre Bevölkerungszahl beeinflusst. Tendenziell geht von einer grösseren Gemeinde eine höhere Ausstrahlungskraft aus.

Als Indikator wird der Anteil der Bevölkerung an der Kantonsbevölkerung gemessen. Der Wert dieses Indikators wird zwangsläufig positiv ausfallen. Eine Gewichtung wird verwendet, um die Veränderung der Gesamtbevölkerung zu berücksichtigen. Dadurch erhält eine Fusion von vielen kleinen Gemeinden einen höheren Wert als die Eingemeindung einer Kleingemeinde in eine grössere Gemeinde.

d.) Standortattraktivität

Gemeindefusionen können einen nachhaltigen Effekt auf die Standortattraktivität einer Gemeinde haben. So können dank der kantonalen finanziellen Fusionsförderung möglicherweise die Steuern gesenkt werden, was die Wettbewerbsposition verbessert. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Gemeinde fusionsbedingt zu zusätzlichem Bauland kommt, dank professioneller Verwaltung dem ansiedlungswilligen Unternehmer rasch Lösungen anbieten oder gar eine eigene aktive Wirtschaftsförderung betreiben kann. Auch ein verstärktes Standortmanagement ist im Zuge der Fusion und Restrukturierung der Verwaltungseinheiten denkbar (vgl. Fetz 2009, S. 64 mit Verweisen).

Zur Messung der Standortattraktivität wird der Anteil der Zuzüger an der Gesamtbevölkerung, der Steuerfuss, die Steuererträge natürlicher Personen pro Einwohner, der Anteil neuer Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand und die Anzahl Kinderbetreuungsplätze pro Kind untersucht. Dies ergibt Rückschlüsse auf die Anziehungskraft für natürliche Personen. Bezüglich juristischer Personen werden die Anzahl neu angesiedelter und gegründeter Unternehmen, die Entwicklung der Anzahl an Arbeitsplätzen sowie die Steuererträge juristischer Personen gezählt (Übersicht z.B. in: Berlemann/Tilgner 2006, Derungs 2008, Berlemann/Göthel 2008, Holdener et al. 2013). Die Raumplanungseffekte werden durch die Konzentration von Wohnzonen und wirtschaftlichen Entwicklungszonen (Gewerbe- und Industriezonen) an einem Standort erfasst. Die meisten Indikatoren können über öffentlich zugängliche Daten direkt erfasst werden (Ausnahmen bei den einzelnen Indikatoren).

Die Daten zu diesem Kriterium stammen aus unterschiedlichen öffentlich zugänglichen Quellen (BFS, kantonale Ämter für Gemeinden und Steuerämter) sowie den Gemeinden.

Indikator 22: Anteil Zuzüger an Gesamtbevölkerung

Gemeindefusionen haben mittel- bis langfristig einen Einfluss auf die Wohnattraktivität für Personen. Diese ergibt sich aufgrund verschiedener Faktoren, wie z.B. die Verfügbarkeit von Bauland und Mietwohnungen, die Anbindung an den öffentlichen Verkehr oder der Zugang zu öffentlichen Bildungs- und Sportinfrastruktur.

Der Indikator „Anteil an Zuzüger an der Gesamtbevölkerung“ erfasst diese Wohnattraktivität summarisch, d.h. als Gesamtindikator für verschiedene Einzelfaktoren.

Indikator 23: Steuerfuss

In Fusionsverhandlungen kommt dem Steuerfuss eine wichtige Bedeutung zu, vor allem wenn die Unterschiede zwischen den fusionswilligen Gemeinden beträchtlich sind.

Die Wettbewerbsposition von Gemeinden hängt nicht zuletzt von der Steuerbelastung ab – wenn auch diese nicht losgelöst von den öffentlichen Dienstleistungen der Gemeinden betrachtet werden dürfen. Dabei spielt der Steuerfuss für die Wohnortwahl eine grosse Rolle, vor allem für mobile hoch qualifizierte Personen (vgl. Morger 2012). Über die tatsächliche Bedeutung kommt die Forschung zu unterschiedlichen Schlüssen.

Aufgrund der kantonal unterschiedlichen Systemen zur Festlegung der Steuern (Steuerfuss vs. Steuersatz) und der unterschiedlichen Steuerbelastung auf Kantonsebene wird der Indikator „Steuerfuss“ mit der relativen Position innerhalb der Gemeinden des gleichen Kantons ermittelt. D.h. entscheidend für eine Gemeinde ist die Höhe des Steuerfusses im interkantonalen Vergleich.

Indikator 24: Steuerträge natürlicher Personen

Hohe Steuererträge von natürlichen Personen sind ein Indiz für eine wirtschaftlich attraktive Gemeinde. Diese schaffen es, aufgrund der effektiven steuerlichen Belastung, ihrer Lage und Umgebung oder der Freizeitmöglichkeiten etc. einkommens- und vermögensstarke Personen anzuziehen oder zu behalten. Gemeindefusionen beeinflussen all diese Faktoren.

Der Indikator misst die Steuererträge natürlicher Personen für das Betrachtungsjahr pro Einwohner.

Indikator 25: Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen

Die Standortattraktivität von Gemeinden hängt nicht zuletzt von der Verfügbarkeit von Bauland und der Möglichkeiten ab, Wohnungen neu zu bauen. Gemeindefusionen ermöglichen oft, neue Bauflächen zu erschliessen resp. einen Ausgleich über verschiedene – vor der Fusion eigenständige – Gemeinden zu finden. D.h. Gemeinden, die kein Bauland mehr einzonen wollen oder können, erhalten durch die Fusion möglicherweise Zugang zu neuem Bauland. Dies eröffnet neue Entwicklungsperspektiven für eine fusionierte Gemeinde.

Der Indikator misst die Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner).

Indikator 26: Konzentration Wohnzone

In Zusammenhang mit Gebiets- und Gemeindereformen werden immer wieder räumliche Entwicklungseffekte diskutiert (vgl. auch Indikator 31). Wenn Gemeinden fusionieren, können die Wohnzonen an einem Standort konzentriert werden. Dies ist vor dem Hintergrund des raumplanerischen Ziels einer verstärkten Verdichtung und einem zurückhaltenden Landverbrauch positiv zu beurteilen.

Die Konzentration von Wohnzonen wird anhand des Herfindahl-Indexes berechnet. Dieser misst, wie stark die Flächen der Wohnzonen an einem Standort konzentriert sind. Der Herfindahl-Index ist eine Masszahl für die absolute Konzentrationsanalyse. Dabei gilt, je grösser der Wert des Herfindahl-

Index, desto grösser ist die Konzentration. Der maximale Wert des Herfindahl-Index ist 1, der minimale $1/n$ (wobei n = Anzahl der einzelnen, getrennten Wohnzonen).

Indikator 27: Kinderbetreuungsplätze

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen Standortfaktor geworden. Berufstätige Mütter und Väter bevorzugen grundsätzlich Gemeinden, in denen sie geeignete Betreuungsplätze für ihre Kinder finden. Es ist zu erwarten, dass es grösseren Gemeinden einfacher fällt, entsprechende Angebote zur Verfügung zu stellen.

Der Indikator erfasst die Anzahl Kinderbetreuungsplätze pro Kind und berücksichtigt dabei ausschliesslich berufskompatible und i.d.R. meldepflichtige Betreuungsangebote. Das sind Krippen, Horte, Mittagstische, Tagesschulen, Tagesfamilien und schulische Brückenangebote. Bei den Tagesfamilien werden nur diejenigen erfasst, wo ein Kind 20 oder mehr Stunden in einer Woche betreut werden kann. Damit folgt dieser Indikator der Definition und Methodik des statistischen Amtes des Kantons Zürich (2013).

Indikator 28: Neu angesiedelte und neu gegründete Unternehmen

Ein Indiz für eine hohe Attraktivität einer Gemeinde als Unternehmensstandort ist die Gründungs- und Ansiedlungsdynamik. Je besser die unternehmerischen Rahmenbedingungen in einer Gemeinde sind, desto grösser ist die Aussicht auf Investitionen von Unternehmen und Möglichkeiten, vor Ort Arbeitsplätze anbieten zu können.

Welche staatlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen im Standortentscheidungsprozess relevant sind, wird in der Forschung kontrovers diskutiert (vgl. Derungs 2008). Deshalb wird hier das Resultat von verschiedenen Faktoren summarisch erfasst. Dies geschieht auf der Grundlage der Anzahl neu angesiedelten und gegründeten Unternehmen. Dabei können Gemeindefusionen einen Einfluss auf den unternehmerischen Standortentscheidungsprozess haben (z.B. über die Betreuung von Investoren, persönliche Kontakte, Steuerbelastung, Verfügbarkeit von Industrie- und Gewerbebezonen etc.).

Der Indikator misst die Anzahl neu angesiedelte und neu gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner).

Indikator 29: Wachstum Arbeitsplätze

Das Wachstum an Arbeitsplätzen stützt sich sowohl auf neue als auch auf bestehende Unternehmen. Der Zusammenhang zwischen Gemeindefusionen und dem Wachstum an Arbeitsplätzen folgt der gleichen Logik wie bei Indikator 28 dargelegt. Allerdings ist anzumerken, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen in einer Gemeinde nicht ausschliesslich von den vorliegenden Rahmenbedingungen abhängig ist. Konjunkturelle oder strukturelle Veränderungen in den jeweiligen Branchen können die Entwicklung massgeblich beeinflussen. Je nach Branchenabhängigkeit einer Gemeinde können solche externen Einflüsse unterschiedliche,

fusionsunabhängige Auswirkungen auf die betroffene Gemeinde haben und das Wachstum an Arbeitsplätzen mitbestimmen.

Der Indikator misst die Veränderung an Arbeitsplätzen (in Vollzeitäquivalent) in einer Gemeinde. Da die Daten nicht jährlich, sondern i.d.R. alle drei Jahre vom BFS veröffentlicht werden, können hier punktuell zeitliche Verzögerungen vorliegen.

Indikator 30: Steuererträge juristische Personen

Hohe Steuererträge von juristischen Personen sind ein Indiz für eine wirtschaftlich attraktive Gemeinde. Dank diesen können wiederum gute Rahmenbedingungen für Unternehmen bereitgestellt werden. Hier besteht eine gegenseitige Abhängigkeit. Gemeindefusionen stellen eine Möglichkeit dar, von den spezifischen Standortvorteilen (z.B. Erreichbarkeit, Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industriezonen, etc.) des „Fusionspartners“ profitieren zu können. Davon können mittel- bis langfristig neue wirtschaftliche Impulse für die neu fusionierte Gemeinde ausgehen.

Der Indikator misst die Steuererträge der juristischen Personen für das Betrachtungsjahr pro Einwohner.

Indikator 31: Konzentration Gewerbe-/Industriezone

Heute sind viele Gemeinden der Schweiz stark über Pendlerströme oder gemeinsame Freizeit- und Naherholungsräume miteinander verbunden. Diese funktionalen Räume sind dadurch gekennzeichnet, dass die Nutzer der öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Spitäler, Theater, Fussballstadien, etc.) nicht zwingend mit den Zahlern übereinstimmen. Es kommt zu negativen externen Effekten und damit zu einem Überangebot an öffentlichen Dienstleistungen.

Im Kontext der Raumentwicklung spielt v.a. auch die Einrichtung von Industrie- und Gewerbebezonen eine wichtige Rolle. Wenn Gemeinden fusionieren, können diese Zonen an einem Standort konzentriert werden. Dies kann dazu führen, dass die Ansiedlung von grösseren Unternehmen überhaupt erst möglich wird. Damit gehen von Gemeindefusion auch Impulse für eine koordiniertere Raumnutzung aus.

Die Konzentration von Gewerbe- und Industriezonen kann wie Indikator 26 anhand des Herfindahl-Indexes berechnet werden.

2.2 Qualität Demokratie

a.) Demokratische Rahmenbedingungen

Die Qualität der Demokratie ist ein wichtiges Argument in der Diskussion um Gemeindefusionen. Fusionsbefürworter erhoffen sich eine Verbesserung der Demokratie in der Gemeinde, während die Kritiker den Untergang der „Kernzelle Demokratie“ befürchten. Die Demokratieforschung hat sich intensiv mit der Frage der Messung der Qualität auseinandergesetzt (vgl. statt vieler Ladner/Bühlmann 2007). Im Zusammenhang mit Gemeindefusionen konzentrieren sich die

Untersuchungen in der Regel auf die Partizipation. Wichtig erscheint, dass mehrere Indikatoren zur Messung der Demokratiequalität beigezogen werden (vgl. auch Fetz 2014).

Indikator 32: Anzahl IKZ-Vereinbarungen

Für IKZ-Vereinbarungen sprechen v.a. ökonomische Gründe der Effizienz (Grössen- und Koordinationsvorteile), dagegen spricht ein Mangel an Demokratie. Dieser lässt sich mit der beschränkten Möglichkeiten der Stimmbürger/innen begründen, unmittelbar Einfluss auf die Geschäfte der in IKZ-Körperschaften ausgelagerten Aufgaben nehmen zu können. Werden fusionsbedingt Gemeindeverbände aufgelöst, hat die Gemeindeversammlung bzw. das -parlament wieder Entscheidungskompetenzen, die vorher von einzelnen Verbandsdelegierten ausgeübt worden sind (Fetz 2009, S. 65). Es ist anzunehmen, dass durch die Fusion die Anzahl IKZ stark reduziert werden kann, insbesondere für Kleinst- und Kleingemeinden (vgl. Botschaft GR 2010 – 2011, S. 662). Allerdings entstehen neue Kooperationsfelder auf regionaler Ebene.

Der Indikator misst, mit wie vielen interkommunalen Kooperationen (IKZ) eine Gemeinde die wesentlichen Gemeindeaufgaben erfüllt. Dazu zählen u.a. die Schule (1.-9. Schuljahr), die Feuerwehr, die Gemeindekanzlei, die Abwasserbeseitigung und das Forstwesen. Erfasst werden 30 verschiedene Bereiche von IKZ-Vereinbarungen, wobei diese formell – d.h. vertraglich oder statuarisch – begründet sein muss. Verzerrungen in den Daten können dann auftreten, wenn die Gemeinden selbst nicht (mehr) wissen, welche formellen Verpflichtungen sie eingegangen sind.

Indikator 33: Interesse/Teilnahme an der Gemeindepolitik

Aus Sicht der Stimmbürger/innen ist in kleinen Gemeinden die unmittelbare Betroffenheit und Sichtbarkeit politischer Entscheide eher gegeben als in grossen Städten. Dies spricht dafür, dass das Interesse an der Gemeindepolitik mit zunehmende Gemeindegrösse – und damit auch im Zuge von Gemeindefusionen – abnimmt. Empirisch lässt sich dieser Zusammenhang für die Schweiz nur bedingt feststellen (Ladner/Bühlmann 2007, S. 102). Ein hohes Interesse an der Gemeindepolitik ist immer Voraussetzung einer funktionierenden Demokratie. Politisches Interesse wird dabei definiert als Neugier, sich mit politischen Ereignissen oder Zusammenhängen auseinanderzusetzen (vgl. Ladner/Bühlmann 2007, S. 96 mit Verweisen).

Der Indikator ist als Wahrnehmungsindex konzipiert und misst das Interesse und das Engagement in der Gemeindepolitik. Er unterscheidet sich dadurch von den Indikatoren 36 ff., wo die effektive Partizipation aufgrund von statistischen Daten gemessen wird. Zur Messung wird die sog. direkte Methode verwendet, bei welcher die Bevölkerung direkt nach ihrem Interesse an der Politik befragt wird.

Indikator 34: Stimmkraftveränderung

Gegen Gemeindefusionen wird eingewendet, dass die Stimmkraft der einzelnen Stimmbürger/innen abnimmt. Es ist offensichtlich, dass diese durch eine Fusion negativ beeinflusst wird. In einer grösseren Gemeinde hat die Einzelstimme weniger Gewicht als in einer Kleinstgemeinde. Wie stark

die Stimmkraft konkret abnimmt, hängt allerdings von der jeweiligen Anzahl der Stimmberechtigten in den zu fusionierenden Gemeinden ab.

Der Indikator misst die Veränderung der Stimmkraft der Einwohner. Weil der negative Effekt stark variiert – abhängig davon, wie stark sich die neue Gemeindegrösse von der ursprünglichen unterscheidet –, wird eine Gewichtung vorgenommen. Diese berücksichtigt die Anzahl der Stimmberechtigten, die von der Stimmkraftreduktion betroffen sind.

Indikator 35: Unterschriften für Referenden/Initiativen

Referenden und Initiativen sind auch auf Gemeindeebene ein Instrument, sich als Einwohner einer Gemeinde aktiv an der Gemeindepolitik zu beteiligen. Diese politischen Rechte lassen sich einfacher ausüben, wenn die „Hürden“ dazu, d.h. die Anzahl benötigter Unterschriften, tiefer sind. Ersten eigenen empirischen Erkenntnissen zufolge nimmt diese im Verhältnis zur Anzahl an Stimmberechtigten durch Gemeindefusionen ab (Fetz 2014). D.h. nach einer Fusion reichen verhältnismässig weniger Unterschriften für ein Referendum resp. eine Initiative aus. Die Motivation für die Ansetzung eines tiefen Quorums in der fusionierten Gemeinde ist die Überlegung, dass den Stimmberechtigten einer der bisherigen Gemeinden allein die Ergreifung dieser Volksrechte möglich sein sollte.

Der Indikator misst den Anteil notwendiger Unterschriften für Referenden/Initiativen gemessen an der Anzahl Stimmberechtigten.

b.) Partizipation

Durch Gemeindefusionen kann sich die politische Partizipation verändern. Untersuchungen von Wahlen und Abstimmungen – unabhängig von Gemeindefusionen – zeigen generell, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Beteiligung abnimmt (vgl. auch Ladner/Bühlmann 2007, S. 40). So ist die Beteiligung an Gemeindeversammlungen im Vergleich zu Urnenabstimmungen tief, wobei sie in Kleinstgemeinden höher ist als in grossen Gemeinden. Neuere Untersuchungen gehen von 5% Beteiligung an Gemeindeversammlungen aus (vgl. Kübler/Rochat 2009). Die politische Partizipation ist auch vom Zeitgeist abhängig.

Eine hohe politische Partizipation muss allerdings nicht zwingend ein Qualitätszeichen einer Demokratie darstellen. Auch eine geringe Partizipation kann Ausdruck einer funktionierenden Demokratie sein, und ist dabei als hohe Zufriedenheit mit der lokalen Gemeindepolitik zu verstehen. Allerdings wirkt sich bereits die Möglichkeit, sich an der Gemeindepolitik einbringen zu können, positiv auf die Zufriedenheit der Bevölkerung aus (Ladner/Bühlmann 2007, S. 245).

In der vorliegenden Untersuchung wird „Partizipation“ in einem weiten Sinn verstanden und folgende Indikatoren einbezogen: Stimmbeteiligung in kommunalen Gemeindeversammlungen und Urnengängen, Anzahl Kandidierende pro Amt sowie Anzahl Initiativen und Referenden.

Indikator 36: Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten

Die Stimmbeteiligung nimmt auf kommunaler Ebene mit zunehmender Grösse ab. Fusionen erzeugen i.d.R. nur dann eine höhere Stimmbeteiligung, wenn gleichzeitig von der Gemeindeversammlung auf die Urnenabstimmungen gewechselt wird. Dies ist auch Teil des gewünschten Effekts bei Gemeindefusionen, um die Demokratie zu stärken.

Der Indikator misst die Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten für Urnengemeinden und Gemeindeversammlungen. Die Stimmbeteiligung an kantonalen und eidgenössischen Abstimmungen wird vernachlässigt, weil hier kaum ein fusionsbedingter Effekt sichtbar werden dürfte und über die Zeiträume $t = 0$ bis $t = 2$ mit stabilen Verhältnissen zu rechnen ist.

Indikator 37: Anzahl Kandidierende pro Amt

Es gibt Untersuchungen, welche die in Kleingemeinden mangels Kandidaten üblichen stillen Wahlen als Demokratiedefizit bezeichnen, weil dort die Partizipation aufgrund fehlender Auswahl geringer ist. In Gemeinden mit weniger als 600 Einwohnern beträgt der Anteil an stillen Wahlen über 60% (vgl. Dafflon 1996, S. 22 f.). Heute bekunden bereits viele Gemeinden Mühe, ihre Ämter (Gemeindevorstand, -parlament, Kommissionen, etc.) zu besetzen (vgl. Meuli/Geser 2011). Durch Gemeindefusionen wird der Kreis an geeigneten Kandidaten im Verhältnis zu den zu besetzenden Ämtern erweitert. Von Gemeindefusionen wird deshalb erwartet, dass die Rekrutierung von Kandidaten für politischen Ämter einfacher wird. Erste Erfahrungen zeigen ein teilweise anderes Bild, weil an die Ämter in der fusionierten Gemeinde höhere Anforderungen gestellt werden (Fetz/Fischer 2009).

Der Indikator misst, wie viele Kandidierende pro Amt bei kommunalen Wahlen zur Verfügung stehen.

Indikator 38: Anzahl Initiativen und Referenden

Initiativen und Referenden lassen sich als Zeichen einer lebendigen Demokratie verstehen. Der Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und der Anzahl der eingereichten Initiativen und Referenden wurde bis anhin kaum systematisch untersucht. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl an Initiativen und Referenden nach der Fusion tendenziell steigt. Dies wird durch sinkenden Quoren begünstigt. Zudem vergrössert sich die wahrgenommene Kluft zwischen der „classe politique“ und den Einwohner/innen mit zunehmender Gemeindegrösse. Damit wirken kommunale Initiativen und Referenden der sinkenden Stimmbeteiligung entgegen (vgl. Indikator 36).

Der Indikator misst die Anzahl eingereicherter Initiativen und Referenden für einen Betrachtungszeitraum von vier Jahren. Der längere Betrachtungszeitraum führt zu grösseren Fallzahlen und ist gegenüber „Ausreissern“ weniger anfällig.

c.) Filz/„Vetterliwirtschaft“

In Kleingemeinden ist oft der Vorwurf zu hören, dass die politischen Verantwortungsträger ihre Macht zugunsten ihres Umfelds missbrauchen. Die Abschaffung des Filz bzw. der „Vetterliwirtschaft“ ist denn auch ein häufig verwendetes Argument von Fusionsbefürwortern. Ladner/Bühlmann 2007, S. 147 ff.) sprechen auch vom politischen Vertrauen als weiterem Aspekt der Qualität der Demokratie.

Die Messung dieses Kriteriums ist nicht einfach. Auf Stufe der Nationalstaaten gibt es standardisierte Untersuchungsmethoden, wo insbesondere nach den staatlichen Rahmenbedingungen gefragt wird, welche die „Vetterliwirtschaft“ begünstigen (vgl. Hauser/Kronthaler 2013). Für die kommunale Ebene behilft sich die Wissenschaft mit Wahrnehmungsindizes (vgl. Ladner/Bühlmann 2007, S. 150 ff.). Dieser Ansatz wird auch in der vorliegenden Arbeit verfolgt. Die gesamtschweizerischen Untersuchungen zeigen allerdings, dass die Einwohner/innen von kleinen Gemeinden eher das Gefühl haben, dass ihre Politiker ihre Macht nicht missbrauchen (Ladner/Bühlmann 2007, S. 154 f.).

Indikator 39: Politisches Vertrauen der Bevölkerung

Wer kein Vertrauen in die politischen Behörden hat, wird sich weniger an der Gemeindepolitik beteiligen. Das Vertrauen ist umso höher, je fähiger die Gemeindebehörden eingeschätzt werden, die politischen Aufgaben erfüllen zu können. Daneben spielt in der Wahrnehmung der Bevölkerung vor allem der Umgang mit Macht eine zentrale Rolle (vgl. Ladner/Bühlmann 2007, S. 147 ff.). Dieser zweite Aspekt soll vorliegend mit Hilfe einer Bevölkerungsbefragung genauer untersucht werden, indem die Integrität der Behörden erfasst wird. Integrität heisst, dass sich die Behördenmitglieder bei ihren Entscheidungen am Interesse der Gemeinde und nicht an ihrem persönlichen Interesse orientieren.

Der Indikator misst die Integrität der Gemeindebehörden, wie sie von der Bevölkerung wahrgenommen wird (als Wahrnehmungsindex).

Indikator 40: Submission

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen ist für Filz bzw. „Vetterliwirtschaft“ besonders anfällig. Dabei werden in der Submission vier verschiedene Verfahrensarten unterschieden: offenes Verfahren, selektives Verfahren, Einladungsverfahren sowie freihändiges Verfahren. Die Kriterien sind grundsätzlich in den kantonalen Submissionsgesetzen (z.B. Art. 13 f. Submissionsgesetz GR) bzw. im Bundesgesetz über den Binnenmarkt (SR 943.02) definiert. Es ist zu vermuten, dass kleine Gemeinden versuchen, das offene bzw. selektive Verfahren zu verhindern und kommunale Aufträge direkt an den ortsansässigen Unternehmer zu vergeben. Dies wäre als Indiz für Filz bzw. „Vetterliwirtschaft“ zu werten. Gefördert wird dieses Verhalten durch die persönliche Nähe von Gemeindebehörden und lokalen Unternehmen und durch den fehlenden Wettbewerb unter den lokalen Unternehmen. Allerdings ist einschränkend festzuhalten, dass in kleinen Gemeinden oft gar kein ortsansässiger Unternehmer gefunden und deshalb auf eine Ausschreibung verzichtet wird.

Insgesamt ist allerdings anzunehmen, dass Filz bzw. „Vetterliwirtschaft“ mit zunehmender Gemeindegrösse abnimmt.

Der Indikator misst die Anzahl Offerten pro kommunaler Ausschreibung aufgrund der Befragung der Gemeinden.

2.3 Gesellschaftliche Faktoren

Kritiker von Gemeindefusionen bemängeln regelmässig den Verlust von Bürgernähe bzw. Identifikation mit der Gemeinde. Diese mehrheitlich soziologischen bzw. gesellschaftlichen Argumente werden oft als weiche Faktoren bezeichnet (Fetz 2009, S. 67). In der Folge wird der Begriff „gesellschaftliche“ Faktoren verwendet. Dieser erscheint als Überbegriff für die heterogene Indikatorengruppe am besten geeignet. Für eine handlungsfähige Gemeinde sind gesellschaftliche Faktoren ebenso bedeutend wie die wirtschaftlichen Kriterien und Demokratieargumente. Sie sind in der Regel kaum mit objektiven, „harten“ Kennzahlen messbar und beeinflussen primär das Wohlbefinden der Einwohner/innen.

a.) Bürgernähe

Eine bürgernahe Verwaltung oder Regierung zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf die Bedürfnisse und Probleme der Einwohner/innen eingeht.

In der vorliegenden Untersuchung wird das Kriterium mit dem Anteil angenommener Vorlagen der Gemeindeexekutive einerseits sowie mit der Frage nach der Zufriedenheit mit den politischen Behörden andererseits untersucht, wie dies auch in anderen wissenschaftlichen Arbeiten angewendet wird (Ladner/Bühlmann 2007, S. 59).

Indikator 41: Anteil angenommene Vorlagen der Gemeindeexekutive

Die Nahbarkeit politischer Behörden hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit es ihnen gelingt, das Gemeindeparlament resp. die Urnengemeinde von ihren Geschäften zu überzeugen. Gemeindebehörden mit einem engen Kontakt zur Bevölkerung nehmen deren Anliegen, Befürchtungen und Ängste ernst und richten ihre Politik auch danach aus.

Der Indikator misst die Nahbarkeit der politischen Gemeindebehörden anhand der angenommenen kommunalen Sachgeschäfte (Annahmequote an Urnengemeinde und Gemeindeparlament).

Indikator 42: Zufriedenheit mit politischen Behörden

Die Erwartungen gegenüber der Gemeinde sind in den letzten Jahren gewachsen. So beeinflussen die Erwartungen an die politischen Behörden seitens der Bevölkerung deren Zufriedenheit massgeblich. Diese wiederum hängt auch mit dem Grad der Professionalisierung einer Gemeinde zusammen, die sich potenziell im Zuge von Gemeindefusionen erhöht. Untersuchungen finden allerdings keinen stark signifikanten Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Zufriedenheit

der Bevölkerung (Ladner/Bühlmann 2007, S. 60). Hier spielen auch die direkt-demokratischen Möglichkeiten zur politischen Partizipation der breiten Bevölkerung eine Rolle (z.B. an Gemeindeversammlungen).

Der Indikator misst die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den lokalen Behörden, wie diese Massnahmen zur Lösung kommunaler Probleme ergreift und auf die Anliegen der Einwohner eingeht.

b.) Soziale Integration

Das lokalpolitische Verhalten wird stark beeinflusst von der Einbindung in das kommunale Leben. Massgebliche Kriterien sind soziale Bindungen und Interaktion (Ladner/Bühlmann 2007, S. 67). Diese äussern sich insbesondere im kommunalen Vereinsleben.

Indikator 43: Anzahl Gesuche zur Durchführung einer Vereinsveranstaltung

Vereine haben nach wie vor eine grosse Bedeutung für das Sozialleben in einer Gemeinde. Dabei werden Vereine zunehmend als eine bedeutende Kraft für den sozialen Zusammenhalt in einer Gemeinde wahrgenommen, vor allem freiwillige Vereinigungen, die eine breite Bevölkerungsschicht ansprechen, z.B. Sport-, Musik- und Freizeitvereine (Seidel et al. 2010, S. 37).

Gemeindefusionen können erfahrungsgemäss einen „Domino-Effekt“ auslösen, wonach Vereine mit oder nach einer Gemeindefusion ebenfalls fusionieren. Für das Sozialleben einer Gemeinde ist denn weniger die Anzahl an Vereinen relevant, sondern wie aktiv die Vereine sind.

Der Indikator misst darum die Anzahl von Gesuchen zur Durchführung einer Veranstaltung, die durch Vereine aus dem Gemeindeperimeter gestellt wurden (z.B. Turnerunterhaltung, Jahreskonzert der Dorfmusik).

Indikator 44: Kommunale Kulturausgaben

Neben Vereinen, die eine formelle Bindung der Mitglieder resp. Einwohner an eine Institution voraussetzen, erfolgt die soziale Integration auch auf informeller Ebene. Lokale Feste, Ausstellungen, Märkte, Chroniken, Theateraufführungen, kommunale und regionale Museen, etc. fördern die Zusammengehörigkeit in der Gemeinde und tragen zur Identität bei. Hier kommt der Gemeinde sowohl in der Finanzierung als auch in der ideellen Unterstützung von kulturellen Einrichtungen und Veranstaltungen i.w.S. eine bedeutende Rolle zu. Diese könnten ohne die Mithilfe der Gemeinden oft nicht existieren oder durchgeführt werden (vgl. BFS, 2010).

Der Indikator misst die kommunalen Kulturausgaben. Um eine Vergleichbarkeit zu erzielen, werden die Ausgaben pro Einwohner berechnet.

c.) Identifikation mit der Gemeinde

Als wichtige Voraussetzung zivilgesellschaftlichen und politischen Engagements wird die kommunale bzw. lokale Identität betrachtet (Bühlmann 2010). Der Begriff der lokalen Identität hat eine räumliche und eine soziale Komponente. Es geht um ein örtliches Zusammengehörigkeitsgefühl (Holtmann/Killisch 1991). Untersuchungen kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige zeigen, dass in den vergangenen Jahren – unabhängig von Gemeindefusionen – die Identifikation mit der Gemeinde abgenommen hat. Ein wesentlicher Grund dafür ist die zunehmende individuelle Mobilität im Berufsleben und Freizeitverhalten. Andere Forschungsarbeiten kommen zum Schluss, dass kleinräumige Strukturen ihre Bedeutung – insbesondere auch Quartier in Städten – beibehalten. Eigeninteressen wie Land- und Hausbesitz und Elternschaft wirken sich insgesamt positiv auf die lokale Verbundenheit aus (vgl. Fetz 2009, S. 68 ff. mit Verweisen).

Indikator 45: Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde

Die Identifikation mit der Gemeinde ist eng mit der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde verknüpft (vgl. Ladner/Bühlmann 2007, S. 181 f.). „Ereignisse und Gegebenheiten in diesem lokalen Umfeld haben daher oft eine direkte Relevanz für das Leben der Menschen“ (Kuhn 2013, S. 25). Verschiedene Forschungsarbeiten heben deshalb die Bedeutung der Gemeinde als lokale Einheit und Bezugsrahmen für das gesellschaftliche und familiäre Leben sowie die politische Orientierung hervor (vgl. van Deth/Tausendpfund 2013).

Der Indikator misst daher die allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde. Die Fragestellung zunächst sehr allgemein gehalten, kumuliert in der Frage, inwieweit die Gemeinde als Wohnort einem/r Freund/in weiterempfohlen werden kann. Es ist anzunehmen, dass die Ergebnisse mit den Antworten zu verschiedenen anderen Indikatoren korrelieren (vgl. Kuhn 2013, S. 50; Indikator 42 „Zufriedenheit mit politischen Behörden“ bzw. Indikator 2 „Qualität der kommunalen Dienstleistung“).

Indikator 46: Durchschnittliche Dauer der Wohnsitznahme

Nebst der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität in einer Gemeinde ist die Dauer der Wohnsitznahme in einer Gemeinde „objektiver“ Ausdruck einer lokalen Verbundenheit. Zwar fehlen hierzu empirische Untersuchungen. Trotzdem ist zu vermuten, dass Personen, die sich in einer Gemeinde wohlfühlen und sich mit dieser identifizieren, länger wohnhaft bleiben. Allerdings zeigt in der Schweiz generell ein Trend hin zu einer steigenden Anzahl an Wohnortwechsel. Diese hängen massgebend vom Alter, der Familien- und beruflichen Situation ab (BFS, 2014).

Der Indikator misst die durchschnittliche Dauer der Wohnsitznahme. In der Datenerhebung hat sich gezeigt, dass Personen, die zeitlebens in der Gemeinde wohnen, aufwändig erfasst werden müssen.

Indikator 47: Anteil Wochenaufenthalter

Eine starke Identifikation mit der Gemeinde sollte sich auch in einem tieferen Anteil an Personen mit Wochenaufenthalter-Status niederschlagen. Nach dieser Logik verlegen Personen, die sich mit einer Gemeinde besonders verbunden fühlen, ihren Wohnsitz in diese Gemeinde. Anzumerken ist, dass individuelle Überlegungen zur Steueroptimierung und die Praxis der kommunalen Steuerbehörden, in der Festlegung des Lebensmittelpunkts, den Anteil an Wochenaufenthalter in einer Gemeinde beeinflusst. Dabei ist der Lebensmittelpunkt für den Steuersitz und die Steuerveranlagung massgebend.

Der Indikator misst den Anteil Wochenaufenthalter gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung gestützt auf Daten der Gemeinde.

3 Ergebnisse Pretest

3.1 Methodische Ergebnisse

Die Erfahrungen in den Pretests haben einige kleinere Anpassungen bei Fragestellung bzw. Fragemasken ausgelöst, die bereits im vorherigen Kapitel berücksichtigt worden sind. Insgesamt dauert die Beantwortung des Gemeindefragebogens zwischen 2 und 4 Stunden und löst Rückfragen aus, die wiederum durchschnittlich eine halbe Stunde Arbeit nötig machen.

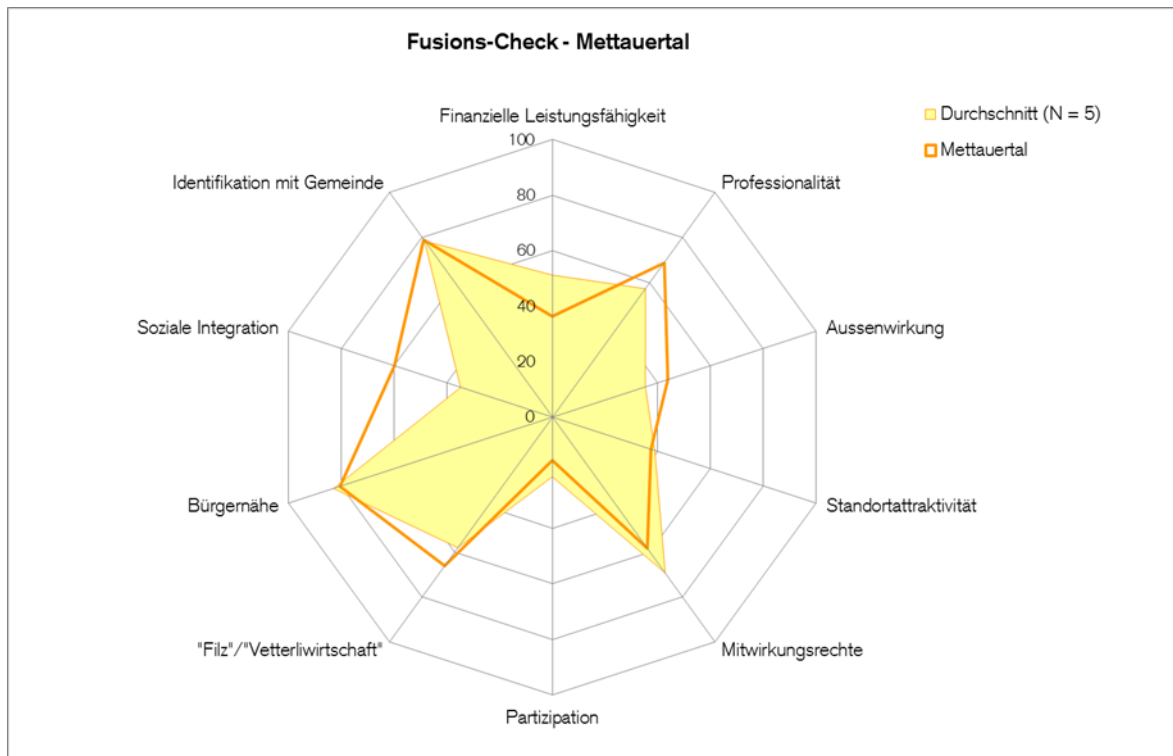
Der Bevölkerungsfragebogen ist in einer Viertelstunde zu beantworten. In den Pretest wurden nur wenige Personen im Umfeld der Gemeinde befragt, weshalb die dort erhaltenen Resultate keine Repräsentanz für sich in Anspruch nehmen können. Im Hinblick auf die nächste Phase ist zu prüfen, ob mit Stichproben oder Vollerhebung gearbeitet werden soll.

3.2 Materielle Ergebnisse

Die ersten Resultate zeigen Bilder, welche durchaus im Rahmen der Erwartungen liegen. Die einzelnen Ergebnisse präsentieren sich wie folgt:

a.) Mettauertal AG

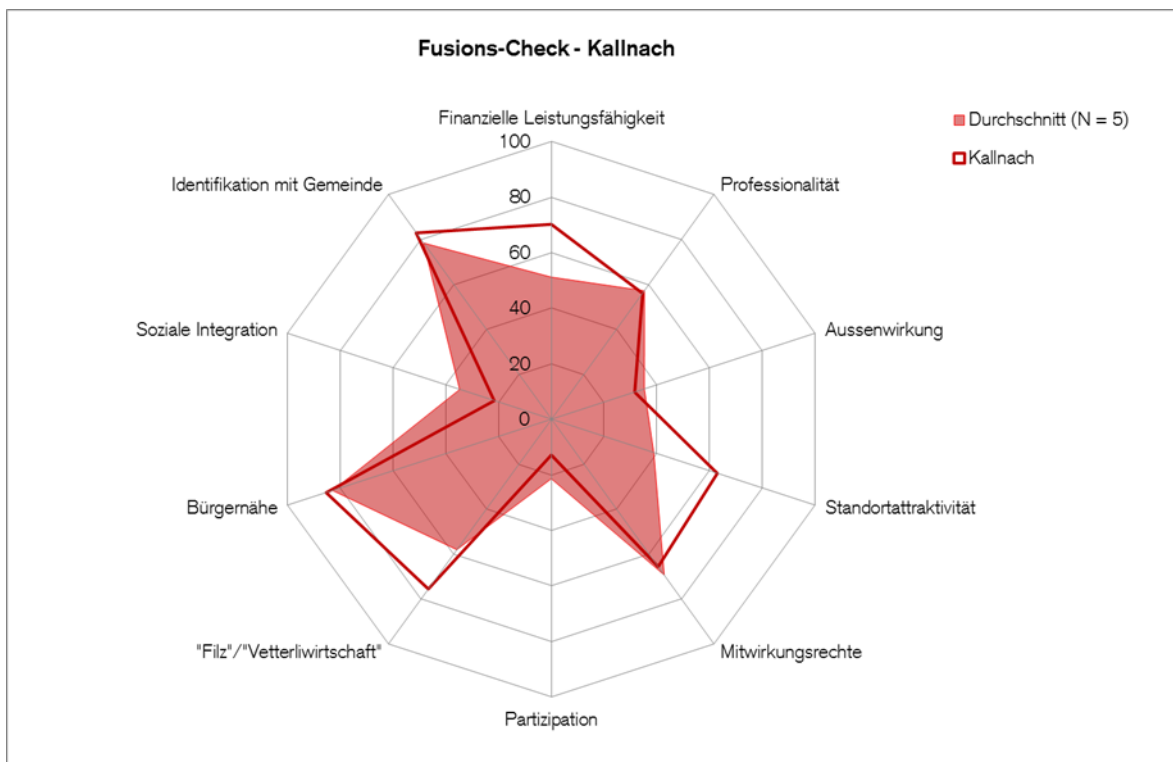
Abbildung 9: Auswertung – Mettauertal AG



Die seit 2010 fusionierte Gemeinde Mettauertal zeigt in verschiedenen Indikatoren überdurchschnittlich hohe Werte. Diese fallen vor allem für die Kriterien „Professionalität“ und die „Soziale Integration“ auf (vgl. Abbildung 9). Inwieweit hier Verbesserungen im Zeitverlauf aufgetreten sind, lässt sich aufgrund der fehlenden Vergleichsdaten nicht feststellen.

b.) Kallnach BE

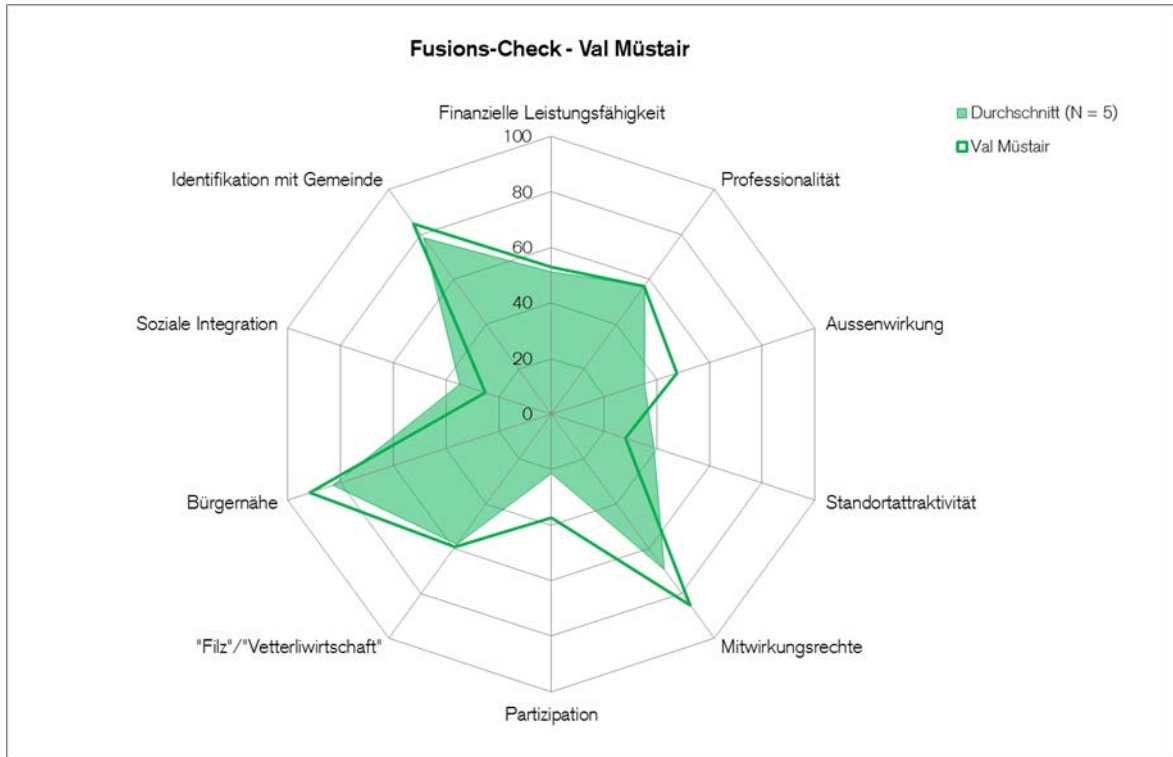
Abbildung 10: Auswertung – Kallnach BE



Für die Gemeinde Kallnach zeichnet der Fusions-Check insgesamt ein durchzogenes Bild mit je nach Kriterium schwankenden Indexwerten (vgl. Abbildung 10). Stark ausgeprägt sind die „Finanzielle Leistungsfähigkeit“ und die „Standortattraktivität“. In der „Aussenwirkung“, der „Partizipation“ und der „sozialen Integration“ besteht im Vergleich mit den übrigen Pretest-Gemeinden Verbesserungspotenzial.

c.) Val Müstair GR

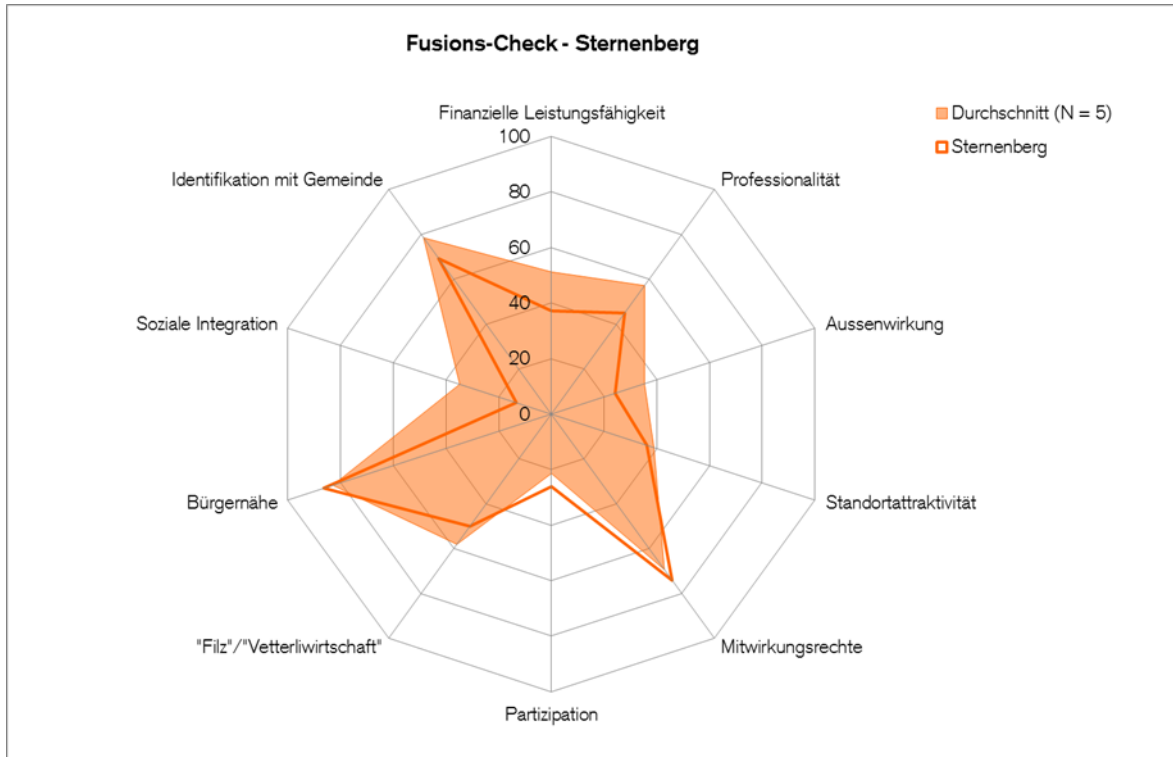
Abbildung 11: Auswertung – Val Müstair GR



Die Gemeinde Val Müstair, die im Jahr 2009 aus sechs Gemeinden hervorgegangen ist, zeichnet sich durch eine hohe „Aussenwirkung“ und „Partizipation“ aus. Auch die „Mitwirkungsrechte“ sind ausgeprägt (vgl. Abbildung 11). Am schlechtesten schneidet die Gemeinde im Kriterium „Standortattraktivität“ ab.

d.) Sternenberg ZH

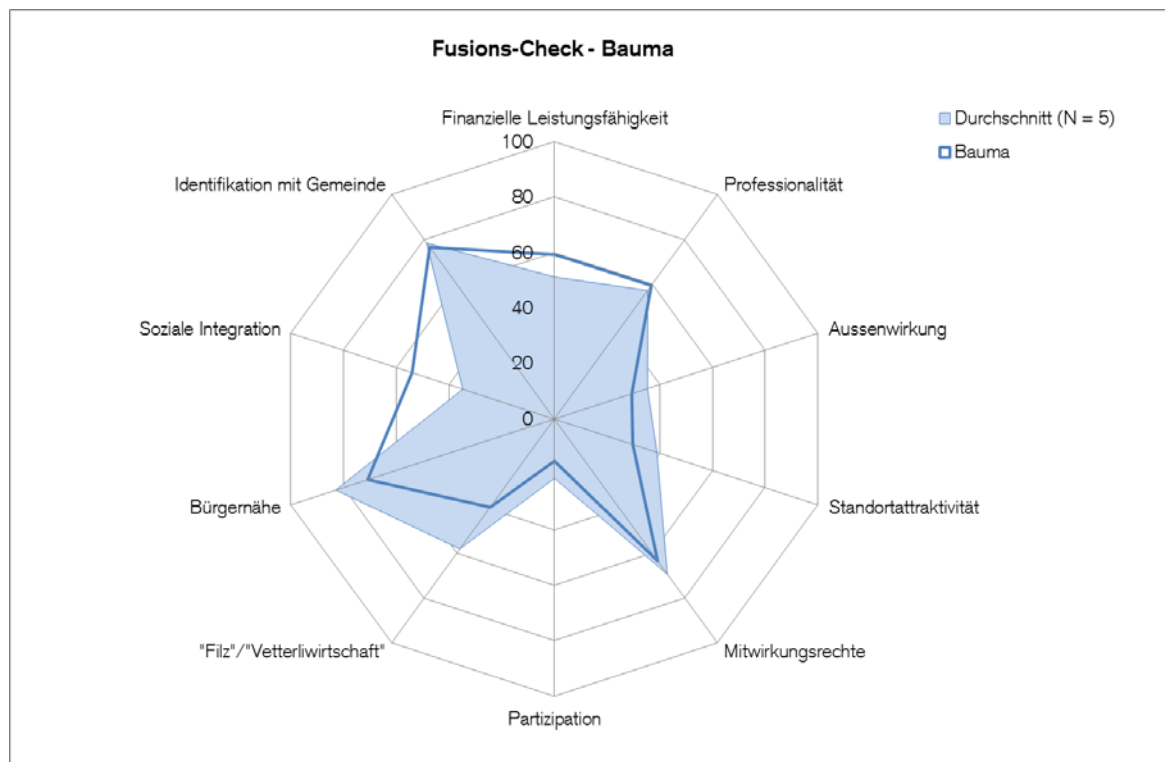
Abbildung 12: Auswertung – Sternenberg ZH



Die kleine Gemeinde Sternenberg, welche im Zeitpunkt $t = 0$ befragt wurden, liegt in (fast) allen Bereichen unter dem Durchschnitt der Pretest-Gemeinden (vgl. Abbildung 12). Erwartungsgemäss trifft dies insbesondere auf die Kriterien „Finanzielle Leistungsfähigkeit“ und „Aussenwirkung“ zu.

e.) Bauma ZH

Abbildung 13: Auswertung – Bauma ZH



Die Gemeinde Bauma, welche ebenfalls im Zeitpunkt $t = 0$ befragt wurde, weist folgende Besonderheiten auf: Die „Soziale Integration“ ist deutlich besser als der Durchschnitt. Auffallend tief ist der Wert bei „Filz/Vetterliwirtschaft“.

Interessant ist auch der spezifische Vergleich mit der Fusions-Partnerin Sternenberg. Das Kriterium „Professionalität“ ist erwartungsgemäss höher, die Kriterien „Partizipation“, „Filz/Vetterliwirtschaft“ und „Bürgernähe“ sind dagegen tiefer als in der Kleingemeinde. Überraschend ist die grosse Differenz bei der „sozialen Integration“, was auf die sehr hohe Anzahl Gesuche um Durchführung einer Veranstaltung von Vereinen (Indikator 43) in Bauma zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 13).

4 Schlussbetrachtung

Die Konzeption des „Fusions-Checks“ als „ganzheitliches Messinstrument“ für Gemeindefusionen hat sich wie erwartet als grosse Herausforderung erwiesen. Die grossen Unterschiede zwischen den Kantonen einerseits aber auch innerhalb der Kantone mit verschiedenen Gemeindetypen andererseits bedingen einen sorgsamem Umgang mit den Ergebnissen. Diese sollten u.E. nie unkommentiert veröffentlicht werden. Der „Fusions-Check“ eignet sich deshalb in erster Linie, um die Entwicklung einer einzelnen fusionierten Gemeinde im Expertengespräch mit den Gemeindeverantwortlichen zu erörtern. Zudem lassen sich die Ergebnisse aus dem Fusions-Check einer Gemeinde einem breiteren Publikum präsentieren (z.B. an einer Gemeindeversammlung), sofern die Interpretation der Auswertungen eingebettet und gut kommentiert sind.

Wir sind der Meinung, dass die Auswahl von 47 Indikatoren Gewähr bietet, dass die Ergebnisse aussagekräftig sein werden. Damit sind die Forschungsfragen 1 bis 3 (vgl. Kap. 1.2) beantwortet. Die Forschungsfrage 4 demgegenüber, welche nach dem langfristigen Erfolg von Gemeindefusionen fragt, kann erst nach Abschluss der nächsten Phase abschliessend beurteilt werden, wenn das Instrument in einzelnen Kantonen auch mittelfristig eingesetzt wird.

Aus den vorliegenden Ergebnissen der Pretest-Gemeinden lässt sich aber bereits folgendes ablesen: Die ursprüngliche Vermutung, dass sich eine Fusion positiv auf die Dimensionen „wirtschaftliche Argumente“ und „Qualität Demokratie“ auswirkt und negativ auf die Dimension „gesellschaftliche Faktoren“ muss relativiert werden. Aufgrund der ausgewogenen Auswahl der Indikatoren können sich diese innerhalb der einzelnen Dimensionen gegenseitig neutralisieren. Umso wichtiger ist, dass neben der Gesamtschau auch die Resultate auf Indikatorebene vertieft analysiert werden.

Literaturverzeichnis

- Baroni Daniela/Rossi Angelo (2011): L'évolution des dépenses de fonctionnement, Bellinzona. Unveröffentlichte Studie. In: Schweizer Gemeinde 1/2011: S. 34 f., Bern.
- Berlemann Michael/Tilgner Jane (2006): Determinanten der Standortwahl von Unternehmen. Ein Literaturüberblick, in: ifo Dresden berichtet, Heft 6/2006, S. 14–24.
- Berlemann Michael/Göthel Matthias (2008): Determinanten der internationalen Standortwahl von Unternehmen – Ergebnisse einer empirischen Analyse in: ifo Dresden berichtet, Heft 4/2009, S. 33–43.
- Bundesamt für Statistik (2010): Öffentliche Ausgaben für Kultur in der Schweiz, 1990–2007 Beiträge des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2014): Räumliche Mobilität. Abgerufen von http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/atlas_de_la_vie_apres_50_ans/mobilite_spatiale.html (11.9.2014).
- Botschaft der Regierung an den Grossen Rat des Kantons Graubünden (2010-2011): Heft Nr. 8: S. 662, Chur.
- Bühlmann Marc (2010): Kommunale Identität – Eine Mehrebenenanalyse der Determinanten individueller Verbundenheit mit der Gemeinde, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 4: S. 203–231.
- Dafflon Bernard (1996): Analyse socio-économique de vingt-neuf fusions de communes dans le canton de Fribourg, Working Paper Nr. 265, Université de Fribourg, Freiburg.
- Derungs Curdin (2008): Die betriebliche Standortwahl aus einer prozessorientierten Perspektive: von Standortfaktoren zum Standortentscheidungsprozess, Haupt: Bern.
- Derungs Curdin/Zehnder Tanja/Fetz Ursin (2012): Der Einfluss der politischen Strukturen auf die wirtschaftliche Attraktivität des Bündner Rheintals, Studie zuhanden der Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden, Chur. Abgerufen von <http://www.fh-htwchur.ch/de/zvm/publikationenreferate/publikationen> (1.10.2012).
- Fiechter Julien (2010): Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz – Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich, Cahier de l'IDHEAP 251/2010, Lausanne
- Fetz Ursin/Bühler Daniel (2005): Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur: HTW Chur.

- Fetz Ursin/Fischer Judith (2009): Nachhaltige Gemeindefusionen, Studie im Auftrag der Kantone Freiburg, Glarus und Graubünden, Chur. Abgerufen von http://www.htwchur.ch/fileadmin/user_upload/institute/zvm/PDF/Bericht_Nachhaltige_Gemeindefusionen.pdf (11.9.2014).
- Fetz Ursin (2009): Gemeindefusionen - unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden. Schulthess Verlag: Zürich/Basel/Genf.
- Fetz Ursin (2010): Geografie und Verflechtung spielen eine grosse Rolle, Neue Zürcher Zeitung, 24.06.2010, S. 13.
- Fetz Ursin (2014): Demokratiedefizite bei Gemeindefusionen. In: Schriften zur Demokratieforschung des Zentrums für Demokratie Aarau. Schulthess Verlag Zürich/Basel/Genf (in Erscheinung).
- Hauser, Christian/Kronthaler Franz (2013): Neue Märkte, neue Risiken – Empirische Evidenz zum Korruptionsrisiko für den international aktiven Mittelstand, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB), SI 4/2013, S. 37–60.
- Holdener Viktor/Hürzeler Fabian/Rühl Thomas/Schnell Andrea/Sydow Nora (2013): Standortqualität der Schweizer Kantone und Regionen – Ein Wegweiser für Unternehmen und Politik, Swiss Issues Regionen, September 2013, Credit Suisse: Zürich.
- Holtmann Everhard/Killisch Winfried (1991): Lokale Identität und Gemeindegebietsreform – Der Streitfall Ermershausen, Erlangen.
- Kübler Daniel/Rochat Philippe (2009): Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich, statistik.info 15/09, Zürich.
- Kuhn Sebastian (2013): Lokale Orientierungen. In: Jan W. van Deth, M. Tausendpfund (Hrsg.), Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik?, Springer: S. 35 – 66.
- Ladner Andreas/Bühlmann Marc (2007): Demokratie in den Gemeinden: der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie, Zürich: Rügger.
- Ladner Andreas (2008): Die Schweizer Gemeinden im Wandel; Politische Institutionen und lokale Politik. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.
- Lüchinger/Stutzer (2002), Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung, eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: Swiss Political Science Review 8 (1): S. 27-50.
- Meuli, Urs/Geser, Hans (2011): Personalnot in der Gemeindepolitik. In: NZZ, 167, 20.07.2011, S.11.

- Morger (2012): Steuerpolitik und Mobilität – Einfluss der Besteuerung auf Arbeits- und Wohnsitzwahl der Haushalte sowie auf Standortentscheidungen der Unternehmen, ESTV, Bern.
- Moser Peter/Fischer Judith (2010): Gemeindegrösse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Unveröffentlichte Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden. In: Schweizer Gemeinde 6/2011: S. 21 f.
- Schuler Martin/Dessemondet Pierre/Joye Dominique (2005): Eidgenössische Volkszählung 2000 – Raumgliederung der Schweiz, Statistik der Schweiz, Neuchâtel: BFS.
- Seidel Axel/Hölterhoff Marcel/Biedermann Marc (2010): Die Kooperation von Gemeinden und Vereinen – Eine Kosten-Nutzenanalyse in zehn Gemeinden, Migros-Genossenschaftsbund, Zürich.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2013): Kinderbetreuungsindex, Zürich. Abgerufen von www.kinderbetreuung.zh.ch (11.9.2014).
- Steiner Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Haupt: Bern.
- van Deth Jan W./Tausendpfund Markus (2013): Einführung: Ist alle Politik lokale Politik?. In: Jan W. van Deth, M. Tausendpfund (Hrsg.), Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik?, Springer: S. 9-32.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung Anzahl Gemeinden in der Schweiz.....	6
Abbildung 2: Gemeindefusionen.....	7
Abbildung 3: Methodisches Vorgehen.....	10
Abbildung 4: Übersicht über die beteiligten Kantone und Gemeinden.....	11
Abbildung 5: Geografische Übersicht über die beteiligten Kantone und Gemeinden.....	13
Abbildung 6: Wirkungsmodell – Dimensionen und Kriterien.....	14
Abbildung 7: Indexkonstruktion am Beispiel „Wirtschaftliche Argumente“.....	15
Abbildung 8: Untersuchungsdesign.....	16
Abbildung 9: Auswertung – Mettauertal AG.....	40
Abbildung 10: Auswertung – Kallnach BE.....	41
Abbildung 11: Auswertung – Val Müstair GR.....	42
Abbildung 12: Auswertung – Sternenbergr ZH.....	43
Abbildung 13: Auswertung – Bauma ZH.....	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Mettauertal AG.....	11
Tabelle 2: Kallnach BE.....	12
Tabelle 3: Val Müstair GR.....	12
Tabelle 4: Bauma und Sternenbergr ZH.....	13

Anhang 1: Übersicht Indikatoren

Nr.	Dimension / Kriterium / Indikator	Masseinheit	Skalierung		Datenquelle	Zusammenhang mit Indexwert
			Min.	Max.		
Wirtschaftliche Argumente						
a. Finanzielle Leistungsfähigkeit						
1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner)	in CHF	100	750	GB	–
2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skalapunkten	1	4	BB	+
3	Selbstfinanzierungsanteil	in %	0%	30%	GB	+
4	Selbstfinanzierungsgrad	in %	50%	150%	GB	+
5	Anteil Transfer-Beiträge (Finanzausgleichsbeiträge) an Gesamterträgen	in %	0%	30%	GB	–
6	Anteil IKZ-Aufwand an Gesamtaufwand	in %	5%	75%	GB	–
7	Bruttoverschuldungsanteil	in %	50%	200%	GB	–
b. Professionalität						
8	Stellenprozente in Kernverwaltung	VZÄ	100	5000	GB	+
9	Stellenprozente in Exekutive	VZÄ	20	300	GB	+
10	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand)	in %	0%	50%	GB	–
11	Telefonische Erreichbarkeit / Öffnungszeiten Gemeindehaus	in h	14	42	GB	+
12	Qualität Internetauftritt	in Skalapunkten	0 1	12 4	BB GB	+
13	Kommunikation/PR	in Skalapunkten	0 1	10 4	BB GB	+
14	Bürokratie	in Skalapunkten	1	5	GB	–
15	Professionalität der Behörden / Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung	in Skalapunkten	0 1	5 4	BB GB	+
16	Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung durch Legislative	in Tagen	0	365	GB	–
17	Dauer ordentliche Baubewilligungsverfahren	in Tagen	-20	30	GB	–
18	Prozessdokumentation	in Skalapunkten	0	54	GB	+
19	Stellvertreterregelung	in Skalapunkten	0	5	GB	+
c. Aussenwirkung						
20	Wahrnehmung	in Skalapunkten	0 1	15 4	BB GB	+
21	Anteil Einwohner an Kantonsbevölkerung (Relative Abweichung vom kant. Mittelwert)	in %	-50%	50%	OFS	+
d. Standortattraktivität						
22	Anteil Zuzüger an Gesamtbevölkerung	in %	-30%	30%	OFS	+
23	Steuerfuss (Relative Abweichung vom kant. Mittelwert)	in Punkten	-40%	40%	OFS	–

Nr.	Dimension / Kriterium / Indikator	Masseinheit	Skalierung		Datenquelle	Zusammenhang mit Indexwert
			Min.	Max.		
24	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner)	in CHF	500	4000	OFS	+
25	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner)	Anzahl	0	8	OFS	+
26	Konzentration Wohnzone	in Punkten	0	1	GB	+
27	Anzahl Kinderbetreuungsplätze pro Kind	Anzahl	0	0.5	GB	+
28	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner)	Anzahl	0	2.5	OFS	+
29	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	in %	-30%	30%	OFS	+
30	Steuererträge juristische Personen (pro Einwohner)	in CHF	0	400	OFS	+
31	Konzentration Gewerbe-/ Industriezone	in Punkten	0	1	GB	+
Qualität Demokratie						
a. Mitwirkungsrechte						
32	Anzahl IKZ-Vereinbarungen	Anzahl	2	24	GB	-
33	Interesse / Teilnahme an Gemeindepolitik (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	1	4	BB	+
34	Stimmkraftveränderung (log)	Zahl (log)	-3.5	0.5	GB	+
35	Verhältnis Anzahl Unterschriften bei Referenden / Initiativen zu Anzahl der Stimmberechtigten	in %	1%	15%	GB	-
b. Partizipation						
36	Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten	in %	5%	65%	GB	+
37	Anzahl Kandidierende pro Amt	Anzahl	0.75	3	GB	+
38	Anzahl Initiativen und Referenden	Anzahl	0	6	GB	+
c. "Filz"/"Vetterliwirtschaft"						
39	Politisches Vertrauen der Bevölkerung (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	1	4	BB	+
40	Anzahl Offerten pro Submission	Anzahl	2	6	GB	+
Gesellschaftliche Faktoren						
a. Bürgernähe						
41	Anteil angenommene Vorlagen des Gemeindevorstands	in %	0%	100%	GB	+
42	Zufriedenheit mit politischen Behörden (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	1	4	BB	+
b. Soziale Integration						
43	Anzahl Gesuche zur Durchführung einer Veranstaltung von Vereinen	Anzahl	0	30	GB	+
44	Kommunale Kulturausgaben (pro Einwohner)	in CHF	0	200	GB	+

Nr.	Dimension / Kriterium / Indikator	Masseinheit	Skalierung		Daten- quelle	Zusammenhang mit Indexwert
			Min.	Max.		
c. Identifikation mit Gemeinde						
45	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (Empfehlungsrate)	in Skalapunkten	1	4	BB	+
46	Durchschnittliche Dauer der Wohnsitznahme	in Jahren	10	30	GB	+
47	Anteil Wochenaufenthalter	in %	0%	30%	GB	-

Legende

- GB Gemeindebefragung (Gemeindeschreiber/in)
- BB Bevölkerungsbefragung
- OFS Offizielle Statistik (BFS, kantonale Ämter)

Anhang 2: Gemeindefragebogen (Auszug)



Fragebogen Gemeindeverwaltung

Angaben zu Ihrer Gemeinde:

Gemeinde:	<input type="text" value="Mustera"/>	Kanton:	<input type="text"/>
Inkraftsetzung der Fusion:	<input type="text" value="1.1.20x"/>		

Angaben zur Auskunftsperson:

Vorname:	<input type="text"/>	Name:	<input type="text"/>
Position:	<input type="text"/>	Telefon:	<input type="text"/>
		E-Mail:	<input type="text"/>

Themenübersicht:

- | | |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Wirtschaftliche Argumente (Dimension 1): | 1.1 Finanzielle Leistungsfähigkeit
1.2 Professionalität
1.3 Aussenwirkung
1.4 Standortattraktivität |
| 2. Qualität der Demokratie (Dimension 2): | 2.1 Mitwirkungsrechte
2.2 Partizipation
2.3 "Filz" / Vetterliwirtschaft |
| 3. Gesellschaftliche Faktoren (Dimension 3): | 3.1 Bürgernähe
3.2 Soziale Integration
3.3 Identifikation mit der Gemeinde |



Dateneingabe

Kanton:	AG	BE	GR	ZH
Gemeinde:	Mettauertal	Kallnach	Val Müstair	Sternenberg
Analysejahr:	2013	2013	2013	2013

Indikator

1 Wirtschaftliche Argumente

1.1 Finanzielle Leistungsfähigkeit

1.1.1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner)	in CHF	775	372	593	1200
1.1.2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skalapunkten	2.86	2.98	2.80	2.63
1.1.3	Selbstfinanzierungsanteil	in %	1.65%	21.52%	0.65%	14.00%
1.1.4	Selbstfinanzierungsgrad	in %	133%	104%	63%	114%
1.1.5	Anteil Transfer-Belträge (NFA) an Gesamterträgen	in %	29%	5%	6%	37%
1.1.6	Anteil IKZ-Aufwand an Gesamtaufwand	in %	43%	35%	12%	16%
1.1.7	Bruttoverschuldungsanteil	in %	116%	21%	30%	184%

1.2 Professionalität

1.2.1	Stellenprozente in Kernverwaltung	VZÄ	1453	705	2670	340
1.2.2	Stellenprozente in Exekutive	VZÄ	134	48	88	50
1.2.3	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand)	in %	4%	10%	18%	1%
1.2.4	Telefonische Erreichbarkeit / Öffnungszeiten Gemeindehaus	in h	33	39	35	26
1.2.5	Qualität Internetauftritt	in Skalapunkten	12	6	3	3
			3.75	3.56	3.50	2.50
1.2.6	Kommunikation/PR	in Skalapunkten	7.50	5.00	5.00	2.00
			2.89	3.42	3.66	3.38

Anhang 3: Bevölkerungsfragebogen (Auszug)

Fragebogen Bevölkerung

Einleitung

Die Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Gemeindefusionen. Im Auftrag der Kantone Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich untersuchen wir die Entwicklung der fusionierten Gemeinden. Dadurch erhalten diese wertvolle Informationen zur ständigen Verbesserung. Wir haben insgesamt 40 Indikatoren zur Messung festgelegt. Einige davon möchten wir mittels Bevölkerungsbefragung untersuchen.

Sie wurden uns von Ihrer Gemeinde als „Testperson“ gemeldet. Durch Ihre Mitarbeit helfen Sie uns, die Befragung im Hinblick auf die definitive Untersuchung zu verbessern. Wir werden dann ausgewählte Personen nach einem vordefinierten Muster anschreiben. Bitte nehmen Sie sich 10 bis 15 Minuten Zeit, um die folgenden Fragen zu beantworten. Bitte informieren Sie uns auf der letzten Seite auch über allgemeine Bemerkungen zum Fragebogen.

Angaben zu Ihrer Gemeinde:

Gemeinde: _____

Kanton: _____

Angaben zu Ihrer Person:

Geschlecht: weiblich männlich

Nationalität: _____

Geburtsjahr: _____

Wie lange wohnen Sie in der Gemeinde?

Anzahl Jahre: _____

Ihre Angaben werden anonym behandelt – es sei denn, Sie geben uns Ihre Koordinaten an:
